

A DOMINÂNCIA ORÇAMENTÁRIA DO PODER LEGISLATIVO (2013-?)

Podemos visualizar melhor a comparação entre os períodos de dominância do Executivo e do período de dominância do Legislativo como um embate entre duas lógicas distintas: uma *lógica centralizadora e concentradora* e uma *lógica dispersiva, individualista e atomizadora*. Trata-se, também, de uma disputa entre concepções orçamentárias: uma estruturada *setorialmente*; outra, *regionalmente*. Este é o embate central subjacente às lógicas que presidem cada um dos períodos de dominância orçamentária brasileira.

A lógica dispersiva e individualista não implica alteração dos contornos centralizados de apreciação do orçamento no âmbito do Legislativo; aliás, vale-se de tal concentração para uma distribuição difusa realizada no âmbito do Congresso Nacional por atores deste Poder. Aproveita-se do progressivo enfraquecimento dos “freios de arrumação” antes disponíveis ao Executivo, pretendendo, tanto quanto possível, assenhorear-se dos mecanismos antes utilizados pelo Poder Executivo e transplantá-los para o âmbito do Poder Legislativo.

Enquanto a dominância orçamentária do Poder Executivo representava uma ascendência conferida, direta ou indiretamente, pelo ordenamento jurídico em termos de primazia de definição alocativa, implicando a prevalência das decisões alocativas do Executivo, a dominância orçamentária do Poder Legislativo representa a insurgência contra tal primazia e o progressivo estabelecimento de regras que permitissem conferir primazia às definições alocativas dos parlamentares. Por isso, serão particularmente importantes os instrumentos relativos ao controle da execução orçamentária, notadamente a criação de marcadores de despesa (RPs), a vedação de alteração de despesas sem anuência dos parlamentares e a indicação de

beneficiários das programações. A *ascendência orçamentária legislativa* representa, em resumo, a primazia sobre as alocações feitas por intermédio das emendas parlamentares e o estreitamento *possível* da discricionariedade do Executivo sobre as demais despesas discricionárias.

O período da dominância orçamentária do Legislativo pode ser sintetizado em uma poderosa imagem utilizada pelos próprios congressistas brasileiros na celebração da aprovação do orçamento impositivo em 2015: a “alforria do Legislativo”. Se havia um elemento central em todo o período de dominância orçamentária do poder Executivo, tal elemento, sem sombra de dúvida, seria a *discricionariedade*. Ora, se tal discricionariedade se constituía na *pedra de toque* do regime anterior, e se tal elemento era o responsável pelas inúmeras mazelas do processo orçamentário brasileiro, tão amaldiçoado nos círculos jurídicos, nada mais correto do que simplesmente eliminá-lo – ou reduzi-lo, caso a primeira opção não se tornasse viável – para que, eliminada tal disfuncionalidade, o sistema orçamentário recobrasse o necessário equilíbrio entre Executivo e Legislativo e produzisse, finalmente, melhores resultados.

As seções seguintes procuram reconstituir o conjunto enorme das modificações ocorridas intensivamente na última década e apresentar as consequências derivadas do redesenho das instituições orçamentárias de 1988. A primeira seção tratará da gestação do orçamento impositivo brasileiro e dos três grandes fluxos de alterações normativas, apresentando as consequências da conjunção desses feixes de regras orçamentárias na ordem política brasileira; a segunda seção abordará as iniciativas legislativas para o estabelecimento do controle da execução orçamentária; a terceira seção discutirá as consequências do desmonte da caixa de ferramentas orçamentárias do Poder Executivo; a quarta seção apresentará um panorama dos contornos fáticos e empíricos do processo orçamentário brasileiro, com ênfase para os resultados alocativos derivados da ampla reconfiguração do ordenamento orçamentário; a quinta e última seção discutirá os impactos do julgamento do caso do “orçamento secreto” no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF) relativamente ao conjunto de alterações apresentadas anteriormente.

6.1 A GESTAÇÃO DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO E OS TRÊS GRANDES FLUXOS NORMATIVOS

A insatisfação dos congressistas brasileiros com o predomínio do Executivo em matéria orçamentária *sintetiza* uma complexa teia de razões que abrangem desde questões técnicas até justificativas de ordem política. Do uso político das emendas e das *chantagens* para sua liberação à posição de subserviência do Legislativo e da hipertrofia dos poderes de Ministros ou de simples burocratas; do contingenciamento das emendas parlamentares e da escolha de prioridades pelo Executivo à reclamação com

a concentração dos empenhos no final do exercício, que acarretaria a perda de muitos convênios pelo tempo escasso para saneamento de impropriedades técnicas; do ritual humilhante e constrangedor de constante peregrinação aos ministérios para liberação de recursos ao preconceito contra as legítimas emendas parlamentares. Esse amplo arco de motivos – reais e retóricos – estaria no cerne de uma crescente e contínua insatisfação dos congressistas.

Argumento também recorrente seria a alegação de que os parlamentares possuiriam maior conhecimento da ampla e complexa realidade dos municípios, localidades e regiões que representavam em comparação a quaisquer ministros. É que as solicitações dos prefeitos dos pequenos municípios brasileiros, encampadas pelos congressistas, não sensibilizariam o processo alocativo no âmbito das pastas ministeriais. Nas palavras de Arthur Lira (PP-AL):

Eu fui secretário-executivo de um ministério e eu converso diariamente com ministros de hoje, de ontem e os que esperam ser de amanhã. Então não há ministro [que dê conta] de decidir sozinho se esse recurso vai para Coeté do Noia em Alagoas ou se vai para Lagoa Grande, na Paraíba, e eu conheço muito o interior do Nordeste [...], mas o ministro não tem essa sensibilidade, essa escolha é aleatória, ela é pela pressão do parlamentar que muitas vezes tinha de ficar 5 horas, 6 horas na antessala de um ministro com uma pasta debaixo do braço e os pedidos para dizer “o meu município precisa de um saneamento, precisa de uma estrada, de uma casa, de água, de escola, creche” (VALOR ECONÔMICO, 2022).

A interlocução legítima dos prefeitos com seus representantes na esfera federal seria, assim, a via de acesso a recursos necessários à solução de problemas concretos existentes nos rincões brasileiros. Sendo as emendas um *direito legítimo* dos parlamentares seria necessário garantir-se o pleno exercício desse direito.

Tal insatisfação cresceria ao longo dos anos, motivando a apresentação de propostas que buscassem uma modificação do referido panorama. Em linhas gerais, tais alterações procuravam endereçar uma solução para um “problema”: o elevado nível de discricionariedade do Executivo na execução do orçamento público. Efetivamente, a discricionariedade do Executivo na execução do orçamento em decorrência do contingenciamento e o tratamento nem sempre respeitoso dos parlamentares solicitantes de verbas para direcionamento às suas bases eleitorais fomentariam um clima propício a alterações normativas que ensejassem um fortalecimento do Poder Legislativo na relação de forças com o Poder Executivo.

Pretendia-se eliminar do ordenamento jurídico financeiro brasileiro o tratamento diferenciado dos parlamentares conforme sua adesão ao governo, por meio da introdução de regras que estabelecessem um *tratamento igualitário* entre os congressistas relativamente às suas emendas parlamentares. Procurava-se, destarte,

diminuir a discricionariedade do Executivo e conferir-se autonomia e garantia para que as emendas parlamentares não fossem discricionariamente limitadas pelo governo, em detrimento da responsividade eleitoral e orçamentária dos parlamentares junto às suas bases eleitorais e círculos políticos.

As propostas de instituição do *orçamento impositivo*, assim, haveriam de garantir o “fim da ficção” e a “maioridade do Legislativo”, como argumentava a Senadora Ana Amélia (PP-RS):

De pouco adianta repetir o mantra que o Orçamento de ficção é um instrumento fundamental para que o governo assegure a responsabilidade fiscal e mantenha o controle da política econômica. É esse monopólio do Executivo que está equivocadamente e condena o Legislativo a uma situação permanente de minoridade.

Se o Orçamento é de ficção, por que os parlamentares investiriam tempo e trabalho na discussão de programas e prioridades? Nas condições atuais, todos sabem que, logo no primeiro decreto de contingenciamento, o Executivo decidirá o que será e o que não será feito, anulando o esforço legislativo! (LEMOS, 2013).

Uma das primeiras proposições legislativas que trataria do “orçamento impositivo” seria o projeto de lei complementar (PLP) nº 135, de 1996, que estabelecia normas gerais de direito financeiro em consonância com o § 9º do art. 165 da Constituição Federal. De acordo com o PLP nº 136/1996, o Executivo deveria *solicitar, mediante projeto de lei, a anulação de crédito orçamentário relativo a projeto que não pretendesse executar no exercício*¹.

Em 2000, Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA) apresentaria a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 22/2000 para tornar obrigatória a execução de programação do orçamento. A programação constante da LOA seria de execução obrigatória, salvo se aprovada, pelo Congresso Nacional, solicitação do Presidente da República para cancelamento ou contingenciamento, total ou parcial, de dotação. Tal solicitação poderia ser formulada a qualquer tempo nas situações que afetassem negativamente a receita ou de calamidade pública de grandes proporções. Fora de tais circunstâncias, a solicitação somente poderia ser formulada até 120 dias antes do encerramento da sessão legislativa. A não execução de programação orçamentária implicaria crime de responsabilidade.

Como se vê, tais propostas não pretendiam regulamentar de forma específica a execução das emendas parlamentares e, sim, tornar *cogente* a execução integral da

¹ Nos termos do art. 98: “Ao julgar que crédito orçamentário, relativo a atividade-fim ou projeto, não é mais necessário, não devendo a despesa ser realizada, o Poder Executivo deverá solicitar, mediante projeto de lei, a anulação do referido crédito”. Ademais, a alínea “c” do inciso I do art. 99 exigia mensagem do Poder Executivo no caso de anulação parcial ou total do crédito orçamentário e “as razões que tornam o referido crédito desnecessário ou inviável a sua execução”.

peça orçamentária. Muitas procuraram inspiração no modelo estadunidense, obrigando a que o Poder Executivo encaminhasse ao Congresso solicitação para cancelamento ou contingenciamento quando não pretendesse executar a programação aprovada. Contudo, não prosperariam nas duas primeiras décadas do novo regime democrático brasileiro. Somente a partir de 2013, com a eleição de Henrique Eduardo Alves para a presidência da Câmara dos Deputados, tal cenário seria alterado.

Todavia, o redesenho de instituições orçamentárias se iniciaria antes da adoção de regras de execução obrigatória em 2013. No período de 2007 a 2011, ocorreria o primeiro de três grandes fluxos de alterações normativas. Seria a conjunção desses três grandes fluxos de alterações normativas, historicamente sequenciados, que produziria o amplo redesenho das instituições orçamentárias da ordem constitucional de 1988 e acarretaria nítidas implicações para a ordem política brasileira. Os contornos jurídicos do processo de alocação orçamentária seriam intensivamente modificados, com reflexos pouco triviais para a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo no contexto do presidencialismo de coalizão brasileiro.

O primeiro dos fluxos de redesenho das regras orçamentárias adviria das normas regimentais internas do Congresso Nacional que disciplinam o emendamento e o processo alocativo durante a discussão do orçamento anual². O segundo fluxo normativo decorreria da combinação de regras inseridas nas leis de diretrizes orçamentárias e nas leis orçamentárias anuais³, a partir do que denominei de “triangulação normativa” (FARIA, 2022b). O último, mas não menos importante fluxo, seria representado do transplante de tais normas para a moldura constitucional, sacramentando-as com maior estabilidade.

Centralmente, as modificações estruturantes, que implicariam uma reconfiguração da relação entre os poderes Executivo e Legislativo no trato das questões orçamentárias, decorreriam das Emendas Constitucionais nº 86, de 2015; nº 100 e nº 102, de 2019, com o estabelecimento da obrigatoriedade de execução das

² Por expressa disposição constitucional, os projetos de lei relativos ao orçamento anual são apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum (art. 166, *caput*, da CF/88); ademais, há também expressa disposição constitucional de que as emendas serão apresentadas na Comissão mista e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional (§ 2º do art. 166 da CF/88). A importância das normas internas do Congresso, em particular, da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) sobressai de forma cristalina da leitura de tais regras constitucionais.

³ A seu turno, a importância da lei de diretrizes orçamentárias também decorre de expressa previsão constitucional, que estabelece que a LDO, dentre outras incumbências, “orientará a elaboração da lei orçamentária anual” (§ 2º do art. 165 da CF/88), do que decorre a faculdade de fixação de regras cogentes para a elaboração e execução do orçamento. No que pertine à lei orçamentária anual, há que se relembrar o disposto no § 8º do art. 165, que permite expressamente o estabelecimento de regras para abertura de créditos suplementares por intermédio de dispositivos da LOA.

programações decorrentes de emendas individuais, de bancada e das demais despesas discricionárias. Tais alterações normativas alterariam aspectos centrais da relação entre os poderes Executivo e Legislativo por meio de novas regras relativas ao emendamento e ao processo alocativo no âmbito daqueles Poderes. Contudo, esta primeira afirmativa precisa ser melhor desenvolvida, visto que, primeiramente, o (re)desenho de tais regras seria realizado em sede infraconstitucional, antes de que tais parâmetros normativos fossem transpostos para a ordem constitucional.

Ademais, as modificações estruturantes derivariam de uma atuação direta de presidentes da Câmara dos Deputados alinhados com a defesa e ampliação das prerrogativas institucionais do parlamento brasileiro. No período de 2013 a 2021, haveria três presidentes da Câmara dos Deputados que seriam protagonistas das alterações orçamentárias aqui referidas: Henrique Eduardo Alves, no biênio 2013/2015; Eduardo Cunha, no biênio 2015/2016; e Rodrigo Maia, no período de 2016 a 2021. A intencionalidade política de atores relevantes, que controlam a pauta de votações no Congresso Nacional, importa (PRAÇA, 2013).

O redesenho das instituições orçamentárias no período 2013-2019, portanto, seria representado por dois fluxos paralelos de alterações normativas mutuamente catalizadores e de propósitos idênticos: um realizado em sede infraconstitucional e outro em sede constitucional. Na medida em que as condições políticas inviabilizaram a alteração constitucional, esta foi realizada por intermédio de leis ordinárias específicas (LDO e LOA), obtendo os mesmos resultados a custos políticos mais reduzidos, pavimentando a via da posterior inserção de tais regras na moldura constitucional.

Este seria o contexto que assistiria à explosão das emendas de relator-geral RP-9, também referidas como *orçamento secreto*. Todavia, para que as emendas de relator-geral RP-9 se tornassem viáveis, inclusive operacionalmente, seria necessária não somente a mudança de regras orçamentárias, mas a combinação particular de algumas dessas regras e, ainda, a *anulação prática da regra fundamental acerca das hipóteses de cabimento de tais emendas*. Ademais, as emendas de relator-geral RP-9 se valeriam de soluções técnicas disponíveis e anteriormente utilizadas para marcações orçamentárias de programações prioritárias no âmbito do Poder Executivo, conhecidas como RP-3, e para o acompanhamento intensivo de tais programações. Vejamos cada um dos fluxos acima referidos.

6.1.1 O fluxo regimental: a ampliação da admissibilidade das emendas de relator-geral

No contexto de funcionamento do presidencialismo de coalizão brasileiro, em que se torna necessário costurar uma aliança entre partidos políticos diversos para

sustentação do governo e aprovação de suas prioridades administrativas e legislativas, o segundo mandato do governo Lula (2007-2010) representou um ponto de inflexão nas relações entre os parceiros da coalizão governativa no que se refere especificamente às dinâmicas de composição da CMO. Desde o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), assim como em FHC 2 (1999-2002) e Lula 1 (2003-2006), utilizava-se da alternância entre os postos da presidência da CMO e da relatoria geral entre os principais parceiros da coalizão. Todavia, por opção política e estratégica, o governo Lula 2 modifica o costume da alternância na composição da CMO, assumindo o controle da relatoria-geral do orçamento em todo o segundo mandato (2007 a 2010), e entregando a presidência da CMO ao principal parceiro da coalizão (PMDB) pelo mesmo período.

Como é sabido, os poderes enfeixados pelo relator-geral do orçamento são bastante amplos e de teor distinto, no funcionamento da CMO, daqueles exercidos pela presidência da Comissão. A presidência da CMO basicamente designa aqueles que ocuparão os postos centrais (relator-geral, relatores setoriais, relator da receita), de acordo com as indicações das lideranças partidárias e conforme o critério de proporcionalidade partidária⁴. Todavia, os poderes do relator-geral são inúmeros, em decorrência de uma bastante extensa remissão regimental às regras e critérios estabelecidos pelos pareceres preliminares⁵, de responsabilidade do relator-geral.

O primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff retoma o compartilhamento e alternância que foram característicos dos governos FHC 1, FHC 2 e de Lula 1, mas somente após a designação do primeiro relator-geral do orçamento, em 2011, que recai sobre o Deputado Arlindo Chinaglia (PT/SP), para a elaboração da LOA-2012. O controle da relatoria geral do PLOA por ininterruptos 5 (cinco) anos, sob a responsabilidade direta do partido presidencial, acarretou o mais extenso período, desde a redemocratização, de controle do posto central da CMO. Embora tal fato não seja inédito, visto que de 1989 a 1991 a relatoria geral coube ao PFL por três anos, e de 1992 a 1994 o mesmo tenha ocorrido no governo Itamar Franco, com o PMDB, também por três anos, deve-se ressaltar a existência de sérios problemas havidos no âmbito da CMO em tal período, dado o amplamente conhecido escândalo dos “anões do orçamento”, de 1993, em que os poderes altamente concentrados na figura do relator-geral do PLOA foram elemento central das irregularidades (BRASIL, 1994; SANCHES, 1998).

⁴ Conforme dispõem os arts.15, 16 e 17 da Resolução nº 1, de 2006-CN.

⁵ São exemplos os seguintes dispositivos da Resolução nº 1, de 2006-CN, alterada pela Resolução nº 3, de 2015- CN: inciso VII do art. 34; inciso II do art. 39; alínea “b” do inciso III do art. 47; art. 51, *caput*; incisos I e II do art. 53; alíneas “a” a “h”, “j” e “l” do inciso II do art. 52; art. 56, *caput*; parágrafo único do art. 56; art. 58, *caput*; art. 61, *caput*; art. 66, *caput*; inciso III do art. 144.

Pressupõe-se que a estratégia de blindagem da CMO acarrete consequências para o desenho das instituições orçamentárias no referido período. Há incentivos para que se ampliem as prerrogativas do seu principal cargo quando tal posto é ocupado por um representante partidário alinhado com a presidência da República, visto que daquela ampliação decorre uma maior convergência para com as pautas prioritárias do governo e uma diminuição dos riscos de modificações contrárias aos interesses do governo pelas relatorias setoriais não controladas pela base do governo. A hipótese, portanto, é a de que os incentivos para a concentração e ampliação de poderes na figura do relator-geral do PLOA irão implicar modificações importantes no desenho das instituições orçamentárias no período.

Efetivamente, o exame das regras centrais de funcionamento das instituições orçamentárias no âmbito congressional, representadas pelos pareceres preliminares (FARIA, 2022), permite a identificação de duas modificações bastante significativas no referido período da CMO (2008-2012): i. a utilização do identificador de resultado primário (RP) para a marcação orçamentária das prioridades do governo e a correspondente atribuição de controle da carteira RP-3 ao relator-geral no âmbito da CMO; e ii. a ampliação das autorizações conferidas para as emendas de relator-geral do PLOA.

A primeira das alterações orçamentárias remonta aos exercícios financeiros de 2007/2008, portanto, no período de transição do primeiro para o segundo mandato do presidente Lula, e é representada pela criação e utilização do identificador de resultado primário (RP) para finalidades distintas daquelas que originaram sua instituição. A finalidade central do identificador de resultado primário, existente desde a edição da Lei nº 10.266, de 24.07.2001 (LDO-2002), é a de auxiliar a apuração do resultado primário do governo federal. Todavia, o governo Lula, por intermédio da criação do RP-3 para identificação do Projeto-Piloto de Investimentos Públicos (PPI), redirecionou o instrumento RP para fazer a marcação orçamentária de projetos prioritários para o governo (FARIA, 2022c).

A LDO-2007 criou o identificador de resultado primário 3 (RP-3) para discriminação do Projeto-Piloto de Investimentos Públicos (PPI)⁶; no exercício subsequente, a LDO-2008, a par de manter o RP-3, estabeleceu que as prioridades e metas da administração pública federal para o exercício correspondiam às ações relativas ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e ao PPI⁷; definiu que os subtítulos enquadrados no PPI integravam o PAC e deveriam corresponder, obrigatoriamente, a dotações com RP-3 e, ainda, que as ações do PAC constariam do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) de forma a possibilitar

⁶ Lei nº 11.439, de 29 de dezembro de 2006.

⁷ Art. 4º da Lei nº 11.514, de 13 de agosto de 2007.

sua identificação durante a execução orçamentária⁸. Ademais, tais mudanças normativas repercutiram na elaboração de emendas parlamentares por intermédio de regras específicas aos pareceres preliminares do PLOA, no âmbito da CMO, e, principalmente, por intermédio da atribuição da competência fundamental de fechamento e definição da carteira prioritária do RP3, no âmbito congressual, ao relator-geral do PLOA. A experiência de marcação e acompanhamento de programações prioritárias do governo seria fundamental, posteriormente, para a criação do RP-9 (FARIA, 2022c).

A segunda modificação no desenho das instituições orçamentárias no período sob exame foi a ampliação das autorizações conferidas para as emendas de relator-geral do PLOA⁹. Propositivamente, sempre houve, seja pela omissão regimental, seja pela remissão às regras estabelecidas nos pareceres preliminares, espaço para que os pareceres preliminares estabelecessem autorizações para o emendamento pela relatoria geral para além dos estritos contornos de correções de ordem técnica e legal (FARIA, 2022a). Contudo, pode-se também verificar pelo exame das regras orçamentárias estabelecidas nos pareceres preliminares que, do PLOA-2002 até o PLOA-2009, tais autorizações foram reduzidas e específicas, sem alargamento demasiado das hipóteses de emendamento conferidas ao relator-geral.

De início, tais autorizações previam a possibilidade de emendas de relator-geral, de caráter eminentemente técnico, para assegurar dotações para: i. corrigir erros, omissões e inadequações de ordem constitucional, legal ou técnica no projeto de lei; ii. adequar pareceres setoriais e alterações decorrentes de destaques aprovados; iii. atendimento do aumento das despesas decorrentes de ampliação do valor do salário mínimo ou para compatibilização do PLOA com o reajuste do salário mínimo; iv. reajuste geral dos servidores públicos, nos termos do art. 37, X, da Constituição; v. valores globais das despesas de ações e serviços públicos de saúde; vi. inclusão de dotações a título de transferências a Estados, DF e Municípios para compensação da isenção do ICMS aos Estados exportadores (Lei Kandir). Tais autorizações constaram, em linhas gerais, nos pareceres preliminares dos PLOAs 2002 a 2009.

⁸ Art. 8º, §§ 6º e 7º, da Lei nº 11.514, de 13 de agosto de 2007.

⁹ O art. 144 da Resolução nº 1, de 2006-CN estabelece que “os relatores somente poderão apresentar emendas à programação da despesa com a finalidade de: I – corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal; II – recompor, total ou parcialmente, dotações canceladas, limitada a recomposição ao montante originalmente proposto no projeto; III – atender às especificações dos Pareceres Preliminares.” (grifos nossos). Ademais, o parágrafo único do referido artigo estabelece que “é vedada a apresentação de emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação nova, bem como o acréscimo de valores a programações constantes dos projetos, ressalvado o disposto no inciso I do *caput* e nos Pareceres Preliminares” (grifos nossos).

Todavia, pode-se identificar mudança relevante – a partir do PLOA-2010 – dada a amplitude e generalidade das autorizações para as emendas de relator-geral que constam do parecer preliminar. O parecer preliminar ao PL nº 46/2009-CN, dentre suas 15 autorizações para as emendas de relator-geral do orçamento, trouxe, por exemplo, as seguintes: “18.1.7. a alocação de recursos com foco nas áreas de mobilidade e infraestrutura urbana, segurança e turismo, prioritariamente nos estados que sediarão a Copa do Mundo de Futebol de 2014” e “18.1.8. o reforço de dotações orçamentárias nas áreas de agricultura, saúde, defesa, educação e outras apontadas pelos relatores setoriais”. Tais autorizações começam a apresentar contornos demasiadamente amplos, dada a generalidade alocativa que propiciam, em extensas áreas temáticas (FARIA, 2022c).

O parecer preliminar ao PL nº 59, de 2010 (PLOA-2011) trouxe 21 hipóteses de emendamento pelo relator-geral, para além das daquelas hipóteses de correções de ordem técnica e legal, dentre as quais pode-se destacar, pela amplitude e generalidade, a alocação de recursos para ações relacionadas à Copa do Mundo de 2014 nas áreas de transporte, saúde, segurança e infraestrutura urbana, turística e esportiva nos estados-sede do torneio e respectivas regiões metropolitanas/RIDE; manutenção de atividades da Marinha do Brasil; alterações nas programações de políticas públicas nacionais solicitadas pela equipe de transição do governo eleito; reforço de dotações no âmbito do Comando do Exército.

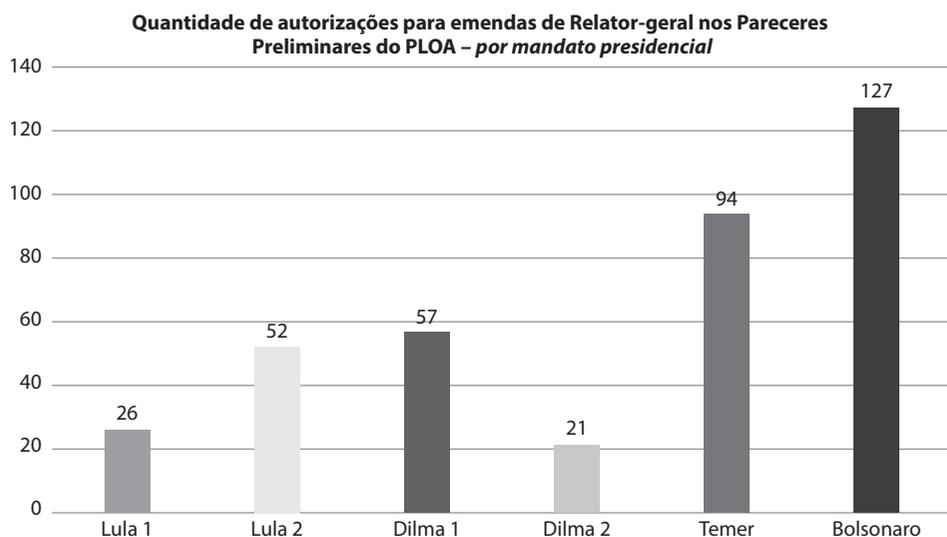
O parecer preliminar ao PL nº 28, de 2011 (PLOA-2012), primeiro do governo Dilma 1 e o último do período de 5 anos de controle da relatoria geral do orçamento pelo partido presidencial, prosseguiu com a ampliação das autorizações regimentais para hipóteses de emendas de relator-geral do PLOA, com a inclusão de ações nacionais para concessão de benefícios à população idosa; apoio ao pequeno e médio produtor rural; ações destinadas a garantir a superação da pobreza extrema no âmbito do Brasil Sem Miséria; e de ações para o cumprimento da missão constitucional de Marinha, Exército e Aeronáutica.

Embora findo o período de controle da Comissão de Orçamento pelo partido presidencial com a retomada do compartilhamento e alternância entre os principais parceiros da coalizão de governo no primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff, a amplitude autorizativa para as hipóteses de emendas do relator-geral do orçamento prosseguiu e se ampliou nos PLOAs de 2013 a 2021. A hipótese explicativa para a continuidade do alargamento regimental das hipóteses de emendas de relator-geral é a de que tais autorizações alinhavam-se com as iniciativas de instituição do orçamento impositivo e de maior controle do Congresso Nacional sobre o processo orçamentário, sendo, portanto, de interesse amplo dos congressistas.

O elastecimento das hipóteses de emendas de relator-geral culmina com a previsão constante do PLOA-2021: “acrécimo de recursos nas programações constantes do projeto de lei orçamentária anual”¹⁰. Tal autorização representa o ápice da subversão à regra de ser vedado ao relator a apresentação de emendas tendo por objetivo a inclusão de subtítulos novos ou o acréscimo de valores a dotações constantes do projeto de lei orçamentária (parágrafo único do art. 144 da Resolução nº 1, de 2006-CN). Tal hipótese, dada a amplitude e generalidade autorizativa que veicula, representa simplesmente a anulação da principal regra orçamentária acerca de tais emendas, por intermédio da mutação da exceção em regra (FARIA, 2022c).

O Gráfico 6.1 ilustra a tendência crescente de ampliação do número de autorizações contidas nos pareceres preliminares do PLOA para o emendamento pelo relator-geral.

Gráfico 6.1 – Autorizações regimentais para emendas de relator-geral, por mandato presidencial



Fonte: Pareceres preliminares dos PLOAs. Compilação e sistematização do autor. O segundo mandato de Dilma Rousseff contou tão somente com a elaboração da LOA-2016, em decorrência do *impeachment*; o mandato de Temer compreendeu a elaboração de três LOAs. Os demais períodos compreendem o mandato completo (quatro LOAs).

¹⁰ Parecer Preliminar ao PL nº 28/2020-CN (PLOA-2021), de acordo com a Alteração nº 2, de 25 de março de 2021-CMO. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2021/parpre/Parecer_Preliminar_A_lteracao_2.pdf. Acesso em: 7 ago. 2022.

O alargamento das hipóteses regimentais para as emendas de relator-geral não foi único. Como registrado em outro estudo (FARIA, 2022a), percebe-se alteração de sistemática anteriormente utilizada para a formação do banco de fontes (*relatores setoriais responsabilizavam-se pelo cancelamento de investimentos – GND-4 e relator-geral pelo GND-3*), *ampliando-se as autorizações conferidas ao relator-geral* no que se refere aos percentuais de cancelamento de dotações relativas a custeio, bem como a cancelamentos de investimentos e inversões financeiras:

o costume acima registrado apresentou modificações, como se nota da tabela comparativa 4 acima, a indicar que os Pareceres Preliminares tem ampliado as autorizações do Relator-Geral em 2 (dois) sentidos principais:

a) modificação do percentual global de cancelamento das dotações relativas ao custeio (GND 3), fato ocorrido, por exemplo, no Parecer Preliminar do PLOA 2020 em que não houve fixação de percentual, ou seja, facultando-se o cancelamento integral – sem limite – das dotações relativas ao GND 3; e

b) autorizações conferidas para cancelamentos, pelo Relator-Geral, de dotações relativas a investimento (GND 4) e inversões financeiras (GND 5), com ou sem limites de cancelamento.

Destarte, nota-se alteração bastante significativa no que diz respeito às autorizações concedidas ao Relator-Geral, de que é exemplo mais marcante o Parecer Preliminar do PLOA 2020 (Relator-Geral Domingos Neto) em decorrência da amplitude autorizativa estabelecida no Parecer Preliminar respectivo, facultando-se ao Relator-Geral o cancelamento de dotações consignadas para outras despesas correntes (GND 3), investimentos (GND 4) e inversões financeiras (GND 5), sem quaisquer limites globais.

Importa ressaltar que a regra autorizativa de **cancelamento de 4% (quatro por cento) do total das dotações consignadas ao GND 3 existe, pelo menos, desde o Parecer Preliminar ao PLN nº 28/2011-CN (PLOA 2012)**, que teve como Relator-Geral Arlindo Chinaglia. Portanto, tratava-se de regra de uso amplo e corrente no Congresso Nacional (FARIA, 2022a, p. 54-55).

Em síntese, houve, no período recente e pelo menos desde o PLOA-2018, elevação dos percentuais de cancelamento sobre o *grupo de natureza de despesa 3* (GND 3) ou, até mesmo, a retirada de qualquer limite percentual de cancelamento, como no caso do PLOA-2020. Ademais, as autorizações regimentais possibilitaram a apresentação de emendas para incorporar ao orçamento os efeitos de proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional (*conforme parecer preliminar do PLOA-2020*) e a faculdade de cancelamento, pelo relator-geral, também sobre despesas com GNDs 4 e 5 (*desde o parecer preliminar do PLOA-2018*) (FARIA, 2022a). O fenômeno do alargamento regimental, portanto, implicou a ampliação das modificações da proposta de orçamento do Poder Executivo.

O redesenho das regras regimentais não foi único e isolado. O fluxo regimental, para adquirir características potencialmente problemáticas, haveria de se unir a outros fluxos de modificações normativas. Portanto, o fluxo regimental representa uma condição *sine qua non* para o surgimento das emendas RP-9, mas não teria o condão de produzir, sozinho, as consequências amplas de reconfiguração da ordem orçamentária brasileira. Explicam parte da engrenagem operativa; contudo, há outras modificações, estruturantes e orçamentárias, ocorridas de 2013 a 2019, que compõem o mosaico da dinâmica orçamentária no período recente brasileiro.

6.1.2 O fluxo infraconstitucional e a triangulação normativa

A Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013 (LDO-2014), introduziu no ordenamento jurídico orçamentário a obrigatoriedade de execução das emendas individuais, determinando, ainda, a marcação de tais emendas com o identificador de resultado primário 6 (RP-6). Adicionalmente, estabeleceu-se a excepcionalização da obrigatoriedade de execução nos casos de impedimentos de ordem técnica e o contingenciamento proporcional das dotações de emendas individuais relativamente ao conjunto das despesas primárias discricionárias. Tais regras concentraram-se no art. 52 da LDO-2014, *in verbis*:

Art. 52. É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, da programação incluída por emendas individuais em lei orçamentária, que terá identificador de resultado primário 6 (RP-6), em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165 da Constituição Federal.

§ 1º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

§ 2º As programações orçamentárias previstas no *caput* deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica; nestes casos, no empenho das despesas, que integre a programação prevista no *caput* deste artigo, serão adotadas as seguintes medidas:

I – até cento e vinte dias após a publicação da lei orçamentária, os Poderes, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União enviarão ao Poder Legislativo as justificativas do impedimento;

II – até trinta dias após o término do prazo previstos no inciso I deste parágrafo, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;

III – até 30 de setembro, ou até trinta dias após o prazo previsto no inciso II, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei ao Congresso Nacional sobre o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável; e

IV – se, até 20 de novembro, ou até trinta dias após o término do prazo previsto no inciso III, o Congresso Nacional não deliberar sobre o projeto, o remanejamento será implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previstos na lei orçamentária.

§ 3º Após o prazo previsto no inciso IV do § 2º deste artigo, as programações orçamentárias previstas no *caput* deste artigo não serão consideradas de execução obrigatória nos casos dos impedimentos justificados na notificação prevista no inciso I do § 2º deste artigo.

§ 4º Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no *caput* deste artigo, até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

§ 5º Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o montante previsto no *caput* deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.

§ 6º Para fins do disposto no *caput* deste artigo, a execução da programação será:

I – demonstrada no relatório de que trata o art. 165, § 3º da Constituição Federal;

II – objeto de manifestação específica no parecer previsto no art. 71, I da Constituição Federal; e

III – fiscalizada e avaliada quanto aos resultados obtidos.

§ 7º Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e pessoal as emendas apresentadas, independente da autoria.

A *impositividade* das emendas individuais assegurou a obrigatoriedade de sua execução, no montante de 1,2% da receita corrente líquida (RCL), com as ressalvas da ocorrência de impedimento técnico ou da necessidade de contingenciamento. No caso da ocorrência de eventual impedimento técnico, entendido como a situação ou o evento de ordem fática ou legal que obste ou suspenda a execução de programação orçamentária, previu-se uma série concatenada de providências necessárias ao saneamento do impedimento. Outrossim, no caso de ser necessário o contingenciamento estabeleceu-se, como parâmetro objetivo, a redução proporcional do montante de emendas à limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias. Atribuiu-se, ainda, aos congressistas a incumbência de priorizarem suas emendas para os casos de eventual limitação orçamentária¹¹.

¹¹ No caso das emendas individuais, com o fim de viabilizar a execução das programações incluídas por tais emendas individuais impositivas, foram estabelecidos procedimentos e prazos para “indicação de beneficiários específicos e da ordem de prioridade pelos autores de emendas, para fins de avaliação dos impedimentos e da aplicação dos limites de execução” (inciso I do art. 67 da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019 – LDO-2019).

Tais dispositivos seriam combinados com outra regra orçamentária, incluída na Lei nº 12.952, de 20 de janeiro de 2014 (LOA-2014), que estabeleceu a vedação de cancelamento das programações decorrentes de emendas individuais *sem anuência do autor, in verbis*:

Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, excluídas as alterações decorrentes de créditos adicionais, desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2014 e sejam observados o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF e os limites e as condições estabelecidos neste artigo, **vedado o cancelamento de quaisquer valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais apresentadas por parlamentares**, para o atendimento de despesas:

§ 6º **Não se aplica a vedação de cancelamento de valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas mencionadas no caput deste artigo quando houver solicitação de seu autor ou indicação do Poder Legislativo** (grifos nossos).

Portanto, estabelecida a execução obrigatória das emendas individuais na LDO-2014 e, ainda, a discriminação da despesa decorrente de emendas individuais com o RP-6, procurou-se alinhar tais alterações normativas com a vedação de alteração da programação decorrente de tais emendas, na própria lei orçamentária. Portanto, a *intangibilidade* de tais programações nasce, por completo, em decorrência desta *triangulação normativa*, que permitiu a devida amarração para a garantia da execução obrigatória das emendas, o acompanhamento de sua execução (RP-6) e a vedação para que créditos suplementares incidissem nas programações das emendas individuais.

Algumas palavras acerca do *identificador de resultado primário* fazem-se necessárias. A finalidade central do identificador de resultado primário sempre foi a de auxiliar a apuração do referido resultado, por meio da identificação das despesas financeiras, primárias e discricionárias. Contudo, o próprio Poder Executivo terminou por utilizar a referida marcação para outras finalidades, por exemplo, por meio da utilização do RP-3 para identificar os projetos incluídos na carteira do *Projeto-Piloto de Investimentos Públicos* (PPI) e, posteriormente, do *Programa de Aceleração do Crescimento* (PAC). Trata-se, portanto, de um *marcador de despesas* posteriormente utilizado para finalidades distintas daquelas que o originaram.

O PLDO-2015 seria encaminhado pelo Executivo ao Congresso Nacional sem a previsão do RP-6 e sem tratar do regime de execução das programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais. Contudo, tais mudanças seriam realizadas no âmbito do Legislativo e a Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015 (LDO-2015), traria uma seção inteira para tratar do *Regime de Execução das*

Programações Incluídas ou Acrescidas por Emendas Individuais, com a finalidade de “garantir a efetiva entrega à sociedade dos bens e serviços decorrentes de emendas individuais”¹². A seu turno, a LOA-2015 traria a vedação de cancelamento de emendas individuais e a exceção respectiva no caso de haver solicitação ou indicação do Poder Legislativo¹³.

Dois meses após a publicação da LDO-2015, seria publicada a Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, que transplantaria para a ordem constitucional as normas de execução obrigatória das emendas individuais.

Desta forma, a LDO foi o diploma legal que permitiu a gestação e amadurecimento normativo das disposições pertinentes à execução obrigatória das emendas individuais, tendo havido duas LDOs a tratar do tema antes da alteração constitucional. Ademais, as regras gestadas na LDO foram combinadas, desde o início, com previsões normativas na LOA para se vedar a alteração das programações derivadas de emendas parlamentares.

Idêntico itinerário normativo seria adotado para estabelecer regras de impositividade das emendas de bancada estadual, que também ocorreria em 2015, com a publicação da LDO-2016 e uma subseção específica sobre as emendas de bancada estadual¹⁴. O art. 68 da LDO-2016 estabelecia a *obrigatoriedade de execução referente a programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual*, compreendendo, no exercício de 2016, cumulativamente, o empenho e o pagamento correspondentes a 0,6% (seis décimos por cento) da RCL realizada no exercício de 2015.

Portanto, meses após a aprovação da obrigatoriedade da execução das emendas individuais, já se antevia o movimento concreto de alteração normativa para atribuir o mesmo regime de execução obrigatória para as emendas de bancada. E a estratégia de alteração do panorama legislativo seguia a mesma rota: a *utilização da LDO para a gestação dos dispositivos de execução obrigatória*.

Em janeiro de 2016, a LOA-2016 vedaria o cancelamento de valores incluídos ou acrescidos em decorrência de emendas individuais e, também, de emendas coletivas sem anuência dos parlamentares¹⁵. Com a LDO-2017 concluía-se o mesmo plexo normativo para as emendas de bancada, ensejando-se o acompanhamento de

¹² Art. 54 da Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015 (LDO-2015).

¹³ Inciso I do § 5º do art. 4º da Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015 (LOA-2015).

¹⁴ Arts. 68 a 70 da Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015 (LDO-2016).

¹⁵ Art. 4º, *caput*, da Lei nº 13.255, de 14 de janeiro de 2016 (LOA-2016), e inciso I do § 6º do art. 4º da Lei nº 13.332, de 1º de setembro de 2016, que alterou a Lei nº 13.255 de 14 de janeiro de 2016 (LOA-2016).

sua execução por meio do RP-7 e a impossibilidade de alteração de tais programações, por meio de créditos suplementares, sem que houvesse concordância do autor da emenda¹⁶. Ademais, estabeleceu-se a regra de contingenciamento proporcional às demais despesas discricionárias também para as emendas de bancada¹⁷, e de excepcionalização da obrigatoriedade de execução nos casos de impedimentos de ordem técnica¹⁸.

Registre-se, por oportuno, que as LDOs, ao regulamentarem a execução obrigatória das emendas individuais e de bancada, estabeleceram a obrigatoriedade da execução equitativa das emendas, considerada como aquela que “atenda de forma igualitária e impessoal as emendas apresentadas, independentemente da autoria”¹⁹.

Como se vê, a reestruturação da ordem orçamentária decorreu de uma triangulação normativa, que efetuou a combinação e o entrelaçamento de três regras fundamentais: i. execução obrigatória; ii. marcação de programações orçamentárias (RP); e iii. vedação às alterações da LOA sem anuência dos parlamentares autores das emendas. Com a impositividade das emendas ou obrigatoriedade de execução, a discricionariedade do Executivo passa apenas a corresponder, praticamente, ao exame de conveniência e oportunidade de realização do contingenciamento, que tem como parâmetro a proporcionalidade no caso das emendas e demais despesas discricionárias²⁰; com a marcação das programações decorrentes de emendas, os parlamentares conseguem rastrear e controlar o remanejamento e a execução de suas emendas; por último, com a vedação de alteração das programações orçamentárias decorrentes de emendas, impede-se que haja créditos suplementares que anulem parcialmente as dotações das emendas, sem que exista a anuência do parlamentar. Em síntese: a triangulação normativa garante a intangibilidade das emendas parlamentares.

Assentada a regulamentação da execução obrigatória das emendas individuais e de bancada por meio das regras na LDO e na LOA, o próximo movimento seria o de alçar ao caráter de regra constitucional a execução obrigatória das emendas de bancada, o que ocorreria com a publicação da Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019.

¹⁶ Art. 72 c.c. alínea “e” do inciso II do § 4º do art. 7º da Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016 (LDO-2017).

¹⁷ § 3º do art. 62 da Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016 (LDO-2017).

¹⁸ Art. 63 da Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016 (LDO-2017).

¹⁹ Conforme a definição trazida primeiramente pelo § 7º do art. 52 da LDO-2014 e que seria posteriormente replicada nas demais LDOs e também alçada à moldura constitucional.

²⁰ § 18 do art. 166, com a redação dada pela EC nº 100, de 27 de junho de 2019.

Todavia, as alterações infraconstitucionais não parariam nas emendas de bancada. O projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2020 (PLDO-2020) havia sido encaminhado pelo Executivo sem a previsão da identificação das emendas de comissão (RP-8) e de relator-geral (RP-9), mas tal inclusão seria realizada no âmbito do Legislativo. Em razão de veto do Poder Executivo, a Lei nº 13.898, de 11.11.2019 (LDO-2020) não traria a identificação das emendas de comissão (RP-8) e de relator-geral (RP-9). Todavia, tais dispositivos seriam reincluídos pela Lei nº 13.957, de 18.12.2019, que alterou a LDO-2020. Ou seja, o próprio Poder Executivo propôs, por intermédio da Mensagem nº 638, de 3 de dezembro de 2019, alteração da LDO-2020 para reincluir as emendas de comissão permanente (RP-8) e as emendas de relator-geral do PLOA (RP-9), após o veto inicial.

Em janeiro de 2020, a Lei nº 13.978 (LOA-2020) era publicada com a regra de autorização para abertura de créditos suplementares com menção genérica de que tais alterações “não cancelem dotações decorrentes de emendas”, ao contrário da menção específica às emendas de RP-6 e RP-7 do ano anterior. Desta forma, procurou-se estender o tratamento conferido às emendas individuais e de bancada a todas as espécies de emendas parlamentares.

A celeuma entre Executivo e Legislativo em relação a tais regras (RP-8 e RP-9) prosseguiu no exercício subsequente. No final do exercício de 2020, a Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 (LDO-2021), também não trouxe a previsão da identificação dos RPs 8 e 9, em decorrência da propositura de veto do Poder Executivo (Mensagem nº 757, de 31 de dezembro de 2020). Todavia, o veto às programações com identificador de resultado primário RP-8 e RP-9 foi derrubado pelo Congresso Nacional, permanecendo as referidas marcações.

Em 2022, a proposta de projeto de lei de diretrizes orçamentárias do Poder Executivo foi novamente encaminhada ao Congresso Nacional sem a previsão da identificação das emendas de comissão (RP-8) e de Relator-geral (RP-9). Contudo, a Lei aprovada (Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021) trouxe novamente as referidas marcações, não tendo havido, nesta última oportunidade, propositura de veto pelo Poder Executivo.

Note-se que a *triangulação normativa* não seria “concluída” no caso das emendas de comissão e de relator-geral, de modo a assegurar a plena garantia da *intangibilidade* dessas espécies de emendas. Isso porque *não haveria, nestes dois casos, montantes de execução obrigatória*, como no caso das emendas individuais²¹ e de

²¹ Conforme § 11 do art. 166 da Constituição Federal, com redação dada pela EC nº 86, de 17 de março de 2015, no montante correspondente a *1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior*.

bancada²². Todavia, tal circunstância está longe de significar que tal intento não fosse um *objetivo permanente* do Poder Legislativo, ou, pelo menos, das lideranças que mais se aproveitavam das vantagens da ampliação dos poderes e prerrogativas do Congresso Nacional. Assim, pode-se, ao longo do período da dominância orçamentária do Legislativo, verificar propostas concretas de instituição da obrigatoriedade das emendas de relator-geral²³.

A título de ilustração, o relatório final apresentado pelo relator da LDO, Senador Marcos do Val (Podemos/ES), em 26 de junho de 2022, traria, como *proposta de inclusão* para a LDO-2023, o seguinte dispositivo:

Art. 81-A. A obrigatoriedade de execução das programações incluídas ou acrescidas por emendas classificadas com identificador de resultado primário 9 (RP 9) compreende, no exercício de 2023, cumulativamente o empenho e o pagamento correspondentes ao valor resultante da soma dos valores das emendas classificadas com identificadores de resultado primário 6 e 7 (RP 6 e RP 7).

§ 1º O empenho a que se refere o *caput* restringe-se ao valor global aprovado pela CMO.

§ 2º O pagamento a que se refere o *caput* restringe-se ao montante efetivamente liquidado.

§ 3º Os restos a pagar relativos a programações decorrentes de emendas cuja programação seja classificada com identificador de resultado primário 9 (RP 9) poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no *caput* (BRASIL, Câmara dos Deputados, 2022, grifos nossos).

A argumentação utilizada pelo Senador Marcos do Val menciona expressamente o § 10 do art. 165 da Constituição²⁴, procurando, com isso, indicar que a programação inserida pelas emendas de relator-geral também se encontrava submetida ao “dever de execução”. Ademais, também indicava a necessidade de haver reserva específica no PLOA para tais emendas:

²² Conforme § 12 do art. 166 da Constituição Federal, com redação dada pela EC nº 86, de 17 de março de 2015, no montante correspondente a 1 % da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

²³ De qualquer forma, se aprovaria a *regra do contingenciamento proporcional* de conforme se desprende da leitura do § 1º do art. 44 da Portaria Interministerial ME/SEGOV nº 6.145, de 24 de maio de 2021, que dispõe sobre procedimentos e prazos para operacionalização das emendas individuais, de bancada estadual e de relator-geral: “Os limites de empenho das programações classificadas com RP 9 poderão ser reduzidos na mesma proporção aplicável ao conjunto das despesas primárias discricionárias do Poder Executivo federal”.

²⁴ A Emenda Constitucional nº 100, de 27 de junho de 2019, acresceria o § 10 ao art. 165 da Constituição para enunciar que “A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade”. Adiante falaremos com mais vagar das alterações constitucionais.

Diante disso, inserimos o art. 81-A para enunciar o caráter impositivo das programações classificadas com RP 9, tomando-se por base o disposto no § 10 do art. 165 da Constituição, que afirma o dever de execução de todas as programações relacionadas com a efetiva entrega de bens e serviços públicos.

O caráter impositivo compreende, cumulativamente, o empenho e o pagamento correspondentes ao valor autorizado pela CMO, sendo que os restos a pagar relativos a programações com identificador de resultado primário 9 (RP9) – o que também ocorre nas demais emendas impositivas – poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira.

Para fins de transparência acerca da origem das programações, reiteramos disposição, que já constou de LDOs anteriores, para permitir a identificação das emendas de comissão e de relator, respectivamente, com os indicadores RP 8 e RP 9.

Nos termos do § 4º do art. 13 do Substitutivo, além das reservas específicas para atender emendas individuais e de bancada estadual, inserimos a necessidade de o PLOA 2023 contemplar também rubrica destinada ao atendimento das emendas de relator (RP 9), no montante correspondente à soma das reservas citadas.

Foram inseridos também no Substitutivo preceitos acerca da iniciativa da indicação de beneficiários e da fixação da ordem de prioridade das programações incluídas ou acrescidas por emendas. No caso das emendas individuais, de bancada estadual e de comissão, a indicação é de iniciativa dos respectivos autores (BRASIL, Câmara dos Deputados, 2022, p. 9).

Por último, cabe destacar que, contrariamente aos governos de FHC 1, FHC 2, Lula 1 e Lula 2, no governo Dilma 1 a relatoria da LDO não ficaria com o partido presidencial (PT) em nenhum dos quatro anos do primeiro mandato da presidenta. Os dois governos do presidente Lula anteriores alternariam a relatoria da LDO entre PT e outros partidos. Mais do que isso, a relatoria da LDO, nos anos de 2013 e 2014, quando seriam estabelecidas as regras da impositividade das emendas individuais, ficaria a cargo do PMDB com o Deputado Danilo Forte (PMDB/CE) e o Senador Vital do Rêgo (PMDB/PB), respectivamente. Pode-se observar tal fato na Tabela 6.1*.

Tabela 6.1 – Relatores da LDO (1990-2023)

Governo	PLDO	Relator LDO	Partido
SARNEY	1990	Senador José Serra	PSDB/SP
COLLOR	1991	Senador José Richa	PSDB/PR
COLLOR	1992	Deputado Messias Góis	PFL/SE
ITAMAR	1993	Senador Márcio Lacerda	PMDB/MT
ITAMAR	1994	Deputado João Almeida	PMDB/BA
ITAMAR	1995	Deputado João Almeida	PMDB/BA
FHC	1996	Senador José Fogaça	PMDB/RS

FHC	1997	Senador Ronaldo Cunha Lima	PMDB/PB
FHC	1998	Deputado Sarney Filho	PFL/MA
FHC	1999	Senador Ney Suassuna	PMDB/PB
FHC	2000	Senador Luiz Estêvão	PMDB/DF
FHC	2001	Deputado Sérgio Guerra	PSDB/PE
FHC	2002	Deputada Lúcia Vânia	PSDB/GO
FHC	2003	Senador João Alberto Souza	PMDB/MA
LULA 1	2004	Deputado Paulo Bernardo	PT/PR
LULA 1	2005	Senador Garibaldi Alves Filho	PMDB/RN
LULA 1	2006	Deputado Gilmar Machado	PT/MG
LULA 1	2007	Senador Romero Jucá	PMDB/RR
LULA 2	2008	Deputado João Leão	PP/BA
LULA 2	2009	Senadora Serys Shhessarenko	PT/MS
LULA 2	2010	Deputado Wellington Roberto	PR/PB
LULA 2	2011	Senador Tião Viana	PT/AC
DILMA 1	2012	Deputado Márcio Reinaldo Moreira	PP/MG
DILMA 1	2013	Senador Antônio Carlos Valadares	PSB/SE
DILMA 1	2014	Deputado Danilo Forte	PMDB/CE
DILMA 1	2015	Senador Vital do Rêgo	PMDB/PB
DILMA 2	2016	Deputado Ricardo Teobaldo	PTB/PE
TEMER	2017	Senador Wellington Fagundes	PR/MT
TEMER	2018	Deputado Marcus Pestana	PSDB/MG
TEMER	2019	Senador Dalírio Beber	PSDB/SC
BOLSONARO	2020	Deputado Cacá Leão	PP/BA
BOLSONARO	2021	Senador Irajá	PSD/TO
BOLSONARO	2022	Deputado Juscelino Filho	DEM/MA
BOLSONARO	2023	Senador Marcos do Val	Podemos/ES

Fonte: Dados do Congresso Nacional. Compilação e sistematização própria.

6.1.3 O fluxo constitucional do redesenho orçamentário

O fluxo das alterações constitucionais inicia-se em fevereiro de 2013, com a eleição de Henrique Eduardo Alves, do PMDB, para a presidência da Câmara dos Deputados, tendo como compromisso central a criação de uma comissão especial para analisar propostas de emenda à Constituição que priorizassem, na execução do orçamento, o empenho de emendas individuais de deputados e senadores. Em 14 de abril, um dia antes da data final de envio do PLDO ao Congresso Nacional, Eduardo Alves assina artigo na *Folha de S.Paulo*, intitulado “Orçamento respeitosa-mente impositivo”, salientando o entendimento majoritário entre as bancadas de

limitar o debate do orçamento impositivo às emendas individuais (ALVES, 2013). A criação da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 358-A, de 2013, ocorreu em 11.12.2013, contudo, a sua constituição somente ocorreria em fevereiro de 2014.

Em 6 de maio de 2014, ocorria a discussão da Proposta de Emenda à Constituição nº 358, de 2013, na Câmara dos Deputados, tendo sido aprovado o Substitutivo, em primeiro turno, ressalvados os destaques. Todos os partidos políticos orientaram-se no sentido de posicionamento favorável à aprovação do Substitutivo. Houve voto favorável de 384 deputados, e apenas seis manifestaram-se contra a aprovação. O número de votos favoráveis e o encaminhamento partidário na votação sinalizam o nível de apoio parlamentar às modificações em curso. As manifestações dos congressistas, nesta oportunidade, são bastante emblemáticas, como se observa da fala do Deputado Ronaldo Caiado (DEM-GO):

Sr. Presidente, V.Exa. se lembra da noite em que nós aprovamos o orçamento impositivo. Assumi esta tribuna e disse que, nos meus cinco mandatos nesta Casa, era o momento em que nós podíamos, naquela hora, **comemorar a alforria do Poder Legislativo em relação ao Poder Executivo. Nós estávamos alforriando esta Casa.** Os Parlamentares não seriam mais chantageados para a liberação de emendas, porque se tratava de uma emenda impositiva. Toda a Casa comemorou uma bandeira de V.Exa., Sr. Presidente Henrique Eduardo Alves (BRASIL, Diário da Câmara dos Deputados, ano LXIX, nº 64, 2014, p. 177, grifos nossos).

No mesmo sentido, a palavra do Deputado Edio Lopes (PMDB/RR):

E hoje, Sr. Presidente, eu, modestamente, participo como um dos protagonistas da libertação desta Casa. É constrangedor, é humilhante o ritual de via-sacra que nós exercemos na liberação de nossas emendas. É humilhante estarmos na porta dos Ministérios, às vezes mal recebidos, às vezes nem recebidos somos, em busca da liberação de uma emenda, que é um instrumento legítimo desta Casa. Portanto, Sr. Presidente, hoje nós estamos a um passo desta grande alforria, como V.Exa. repetiu tantas vezes aqui (BRASIL, Diário da Câmara dos Deputados, ano LXIX, nº 64, 2014, p. 179).

Cite-se, ainda, trecho da fala do Deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN):

sei do preconceito contra essas emendas. Se escândalos e irregularidades há no Orçamento, não são essas emendas as suas causas, não estão nessas simples emendas as suas razões, nem eu dou, com todo o respeito, a nenhum tecnocrata, de qualquer governo, melhor qualificação para apresentar orçamento, emendas, propostas e recursos do que a cada Parlamentar, que conhece a realidade dos nossos Estados e Municípios. (Palmas.) Não aceito, portanto, preconceito. As emendas que nós trazemos aqui são direito nosso. Elas não chegam às mesas ministeriais. Uma pequena adutora, uma pequena praça de esportes, uma obra pequena que seja de uma passagem molhada vai chegar à mesa de um Ministro aqui quando? Nunca! E o pobre do Prefeito fica a mendigar a vida inteira, sendo desrespeitado, humilhado, enxovalhado! E o único

caminho que ele tem é a interlocução legítima do seu representante Deputado Federal de qualquer Estado deste País. (Muito bem!) Então, eu faço um apelo a esta Casa. Esta é uma das propostas mais importantes que esta Casa vai votar e que diz respeito à sua altivez, à sua independência! E eu falo em relação aos governos de ontem e aos governos de hoje. Eu fui Líder, Deputado Eduardo Cunha, por 6 anos da bancada do PMDB. Quando eu ia despachar as emendas do meu Estado, vinha o constrangimento: no corredor, 10, 12, 15 Deputados para serem atendidos por um funcionário que ia dizer “sim” ou “não”, o quanto “sim” e o quanto “não”! Isso é uma falta de respeito ao Parlamentar, ao Parlamento e ao Legislativo! (Muito bem! Palmas.) Isso tem de acabar! (BRASIL, Diário da Câmara dos Deputados, ano LXIX, nº 64, 2014, p. 181).

A conclusão da votação em primeiro turno na Câmara da PEC nº 358, de 2013, ocorreria em 16 de dezembro de 2014, no fim do encerramento do biênio de Henrique Eduardo Alves na presidência da Câmara dos Deputados.

Tabela 6.2 – Presidentes da Câmara dos Deputados (2003–2022)

Biênio	Presidência da Câmara dos Deputados
2003/2005	João Paulo Cunha
2005	Severino Cavalcanti
2005/2007	Aldo Rebelo
2007/2009	Arlindo Chinaglia
2009/2010	Michel Temer
2011/2013	Marco Maia
2013/2015	Henrique Eduardo Alves
2015/2016	Eduardo Cunha
2016	Waldir Maranhão (05.05 a 14.07)
2016/2017	Rodrigo Maia
2017/2019	Rodrigo Maia
2019/2021	Rodrigo Maia
2021/2022	Arthur Lira

Fonte: Dados do Congresso Nacional. Compilação e sistematização própria.

Em 1º de fevereiro de 2015, Eduardo Cunha é eleito presidente da Câmara dos Deputados em primeiro turno, com 267 votos recebidos, derrotando o candidato governista Arlindo Chinaglia, do PT/SP, que teve 136 votos. Uma das promessas de Cunha foi a de colocar imediatamente em pauta a votação em segundo turno da Proposta de Emenda à Constituição do Orçamento Impositivo, o que ocorreu em 10 de fevereiro de 2015, com 452 votos favoráveis e apenas 18 votos contrários. A Emenda Constitucional nº 86, que alterou os arts. 165, 166 e 198 da

Constituição Federal para tornar obrigatória a execução orçamentária das emendas individuais, foi publicada em 17 de março de 2015. Todavia, as alterações não cessariam com a impositividade das emendas individuais.

No mesmo dia 10 de fevereiro de 2015, paralelamente à votação em segundo turno da PEC 358, de 2015, o deputado Hélio Leite (DEM/PA) apresentava a Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2015, que visava alterar os arts. 165 e 166 da Constituição Federal, tornando obrigatória a execução da programação orçamentária oriunda de emendas coletivas ao PLOA, até o montante de 1% da RCL realizada no exercício anterior.

Em 5 de agosto de 2015, o presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha decide criar Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 2-A, de 2015, do Deputado Hélio Leite, referente à obrigatoriedade de execução da programação orçamentária oriunda de emendas coletivas, tendo sido designado como Relator o Deputado Carlos Henrique Gaguim (PMDB/TO).

O cenário político turbulento de 2015 culmina com a apresentação do pedido de *impeachment* contra Dilma Rousseff junto à Câmara dos Deputados por Hélio Bicudo, Janaína Pascoal, Miguel Reale Jr. e Flávio Costa, em 1º de setembro de 2015. Em 2 de dezembro de 2015, Eduardo Cunha aceitava e iniciava a tramitação do pedido contra a presidenta. O *impeachment* seria votado e aprovado na Câmara dos Deputados em 17 de abril de 2016 e, no Senado, em 12 de maio de 2016, tendo sido a presidenta Dilma afastada da presidência.

Em 7 de julho de 2016, Eduardo Cunha renuncia à presidência da Câmara dos Deputados e, em 14 de julho, o deputado federal Rodrigo Maia (DEM/RJ) é eleito presidente da Câmara dos Deputados. Rodrigo Maia exerceria a presidência da Câmara nos biênios 2017/2019 e 2019/2021 e, assim como Henrique Eduardo Alves e Eduardo Cunha, teria papel fundamental no redesenho das instituições orçamentárias do período em comento.

A tramitação da PEC nº 02-A, de 2015, ficou paralisada de novembro de 2015 a fevereiro de 2019, período parcialmente coberto pelos eventos do *impeachment* de Dilma Rousseff e, posteriormente, da eleição de Bolsonaro, em outubro de 2018. Nesse ínterim, o tratamento da obrigatoriedade das emendas de bancada foi efetuado por intermédio da LDO por três anos. Tal situação foi alterada com a apresentação do Requerimento de Inclusão na Ordem do Dia nº 602/2019 pelo Deputado Hélio Leite (DEM/PA) em 25 de fevereiro de 2019. Em 26 de março de 2019 a proposta da PEC nº 2/2015 foi aprovada em primeiro e segundo turnos, com dispensa de interstício, no Plenário da Câmara dos Deputados. Em primeiro turno, a proposta recebeu 448 votos favoráveis e apenas 3 contrários; em segundo turno,

453 parlamentares votaram favoravelmente à aprovação da proposta, com apenas 6 contrários. A matéria foi enviada ao Senado Federal no dia seguinte, passando a tramitar sob o nº 34, de 2019.

A PEC aprovada pelo Senado Federal promoveu algumas mudanças no texto original, preservando-se as linhas centrais da versão da Câmara dos Deputados, tendo sido reencaminhada à Câmara dos Deputados em 3 de abril de 2019, após chancelada por ampla maioria dos senadores.

Em 5 de junho de 2019 foi aprovado, em primeiro e segundo turnos, o Substitutivo da Comissão Especial à Proposta de Emenda à Constituição nº 34, de 2019, ressaltados os destaques. Todos os partidos políticos encaminharam voto favorável à aprovação do texto, com exceção do Novo, que liberou a bancada. Em 27 de junho de 2019 era publicada a Emenda Constitucional nº 100 e, em 27 de setembro de 2019, a Emenda Constitucional nº 102, que constituem o ápice da reconfiguração da moldura constitucional orçamentária.

Todavia, a Emenda Constitucional nº 100, de 27 de junho de 2019, não traria somente a previsão da *impositividade* das emendas de bancada, como também outra inovação paradigmática das regras orçamentárias:

Art. 165 [...] § 10. A administração tem o **dever de executar as programações orçamentárias** adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade (grifos nossos).

A argumentação utilizada pelo Deputado Carlos Henrique Gaguim (PMDB/TO), relator da Proposta de Emenda à Constituição nº 34-A, de 2019, do Senado Federal, em seu parecer, é bastante ilustrativa:

A inclusão do § 10 no art. 165 da Constituição Federal enuncia, no direito pátrio, o dever jurídico de execução das programações orçamentárias destinadas a prover a entrega de bens e serviços à sociedade. Identifica-se aqui uma importante inflexão relativamente à prática e à cultura orçamentária atual, que aceita como facultativa a execução pelo gestor do programa de trabalho, ainda que inexistente impedimento fiscal ou técnico. [...]

Resgata-se assim, com algumas variações, a intenção original da PEC do orçamento impositivo do Senado (PEC 22/2000), que tornava cogente a execução de toda a lei orçamentária (e não apenas das emendas). De fato, se o Legislativo vota todo o orçamento, não há sentido em se considerar o dever de execução apenas para as programações incluídas por emendas. O interesse público e do próprio Legislativo está na execução de todas as políticas públicas veiculadas pelo orçamento aprovado (BRASIL, Câmara dos Deputados, 2019, p. 1-5).

Na sequência, a Emenda Constitucional nº 102, de 26 de setembro de 2019, por intermédio do § 11 do art. 165, complementariza o alcance do *dever de execução das programações orçamentárias*:

•• *Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão*

- § 11. O disposto no § 10 deste artigo, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias:
- I – subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais;
 - II – não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados;
 - III – aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias.

Em termos simples e diretos: estendeu-se a *obrigatoriedade de execução* das programações orçamentárias para todas as *despesas discricionárias*, mas com o esclarecimento de que tal *dever de execução* se subordinava ao cumprimento dos dispositivos relativos a metas fiscais, limites de despesas e não impediria o cancelamento da programação que fosse necessário à abertura de créditos adicionais. Ademais, que tal *dever* não se aplicaria nas hipóteses de impedimento técnico devidamente justificado, remetendo, adicionalmente, ao complemento normativo da LDO.

A nós parece que o *dever de execução* apenas *explicitou* a normatividade já contida na lei orçamentária, qual seja, a realização dos fins que nortearam sua elaboração, vinculando o administrador ao alcance desses objetivos. Ademais, também reforçou a existência de *objetivos fiscais*, que condicionam a execução da lei orçamentária (*seção 5.4*), bem como a existência de *motivos justificadores* para a não execução das programações. Tal entendimento também é manifestado por Marcus Abraham (2021, p. 334): “é razoável afirmar que se tornou literalmente obrigatória a execução plena do orçamento, e não apenas as provenientes de emendas parlamentares individuais ou de bancada”.

Todos os órgãos responsáveis pela execução orçamentária passam a ter, em princípio, a obrigatoriedade de executar as programações discricionárias constantes da LOA e eventual inexecução precisa ser justificada pelos órgãos setoriais do sistema de planejamento e orçamento no Sistema Informatizado de Planejamento e Orçamento – SIOP da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério da Economia²⁵, em módulo próprio “Acompanhamento das Despesas Discricionárias”. Tais

²⁵ *Vide Ofício Circular SEI nº 4821/2021/ME, de 14 de dezembro de 2021*, direcionado aos responsáveis pelas Subsecretarias de Planejamento, Orçamento e Administração ou equivalentes, inclusive dos órgãos dos demais Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, que trata do **Acompanhamento da Execução Impositiva das Despesas Discricionárias de 2021**, e que trata das orientações relativas às justificativas para a inexecução das programações, que deverão ser atendidas pelos órgãos responsáveis pela execução da lei orçamentária. Disponível em: https://www1.siop.planejamento.gov.br/siopdoc/lib/exe/fetch.php/acompanhamento_despesas_discricionarias:sei_10080.101387_2021_64_1_.pdf. Acesso em: 5 fev. 2022.

justificativas da inexecução das programações compõem a prestação de contas anual dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União.

Todavia, o ano de 2019 ainda seria marcado pela aprovação da Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019, que acrescentou o art. 166-A à Constituição Federal e criaria as *transferências especiais* ou *transferências com finalidade definida*. No caso de transferências especiais, os recursos seriam repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congêneres, pertenceriam ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira e, ainda, deveriam ser aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado.

Tais transferências seriam apelidadas de “emendas PIX” e, com elas, haveria uma inegável *perda de transparência sobre a destinação finalística dos recursos transferidos*, tratando-se, como se refere Bijos (2021, p. 30), de uma espécie de “doação genérica” da União para ações de competência estadual ou municipal:

Desde o PLOA 2020, parte das emendas individuais passaram a ser alocadas em favor da ação orçamentária “0EC2 – Transferências Especiais”, por meio da qual se viabiliza uma espécie de “doação genérica” da União em benefício de entes subnacionais indicados pelos autores das emendas. Pelo disposto no art. 166-A, § 2º, II, da Constituição, essas transferências destinam-se a financiar “programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado” (BRASIL, 1988). A ruptura da lógica federativa é flagrante nesse caso. O que se tem é o financiamento, por via do orçamento federal, de ações de atribuição dos estados, do Distrito Federal ou dos municípios.

Não há dúvida de que houve *perda de transparência*. Todavia, parece importante que existam reflexões mais estruturadas acerca das causas desse movimento, que parece se vincular à questão da *responsividade eleitoral (allocation responsiveness)* dos congressistas brasileiros (EULAU; KARPS, 1977), prejudicada pelo longo tempo médio de execução das obras e dos contratos de repasse, bem como ao que se pode chamar de *burocracia regulatória* com a complexificação e ampliação dos normativos reguladores das transferências, como se pode notar das conclusões do próprio TCU em *auditoria sobre emendas parlamentares*, que culminaria no *Acórdão nº 2.704/2019*:

Do total de contratos de repasse oriundos de emendas, em junho de 2018, 82% encontravam-se em fase de execução. Essa concentração deriva – segundo o MDR – do tempo médio para conclusão dos objetos das obras, estimado em cerca de 80 meses (6,5 anos) em abril de 2017 [...]

O tempo médio entre o momento da aprovação da emenda parlamentar e a entrega da respectiva obra, relativa a programas do Ministério das Cidades, é longo e tem piorado nos últimos anos, comprometendo o sucesso e a efetividade da aplicação dos recursos. Constatou-se que o tempo médio para conclusão de obras provenientes de repasses do MFR passou de 70 para 97 meses (mais de oito anos) em período inferior a três anos (entre novembro de 2015 a julho de 2018). O ritmo de execução dos objetos tem sofrido piora contínua. [...]

Ademais, constatou-se que o número de instrumentos regulatórios que regem os contratos de repasse (instruções normativas, portarias, decretos, acórdãos do TCU) saltaram de 40 (quarenta), em 2007, para mais de 160 (cento e sessenta), em 2016, conforme informações da Caixa Econômica Federal, com acréscimo da complexidade operacional e uma das principais causas dessa piora dos prazos de conclusão das obras (TCU, 2019, p. 20-39).

O extenso périplo de alterações normativas chegava ao seu ápice e as consequências do amplo redesenho das regras orçamentárias de 1988 serão patentes e insofismáveis, como veremos adiante. A Tabela 6.3 encadeia e sistematiza, didaticamente, as principais alterações normativas tratadas neste capítulo.

Tabela 6.3 – Evolução sistemática das alterações infraconstitucionais e constitucionais (2013-2022)

Legislação	Regras
Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013 (LDO-2014)	1) obrigatoriedade de execução de emendas individuais; 2) identificação das programações decorrentes com RP-6
Lei nº 12.952, de 20 de janeiro de 2014 (LOA-2014)	1) vedação ao cancelamento das programações de emendas individuais; 2) alteração nas referidas programações depende de “solicitação de seu autor ou indicação do Poder Legislativo”
Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015 (LDO-2015)	1) obrigatoriedade de execução de emendas individuais; 2) identificação das programações decorrentes com RP-6
Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015	1) obrigatoriedade de execução orçamentária e financeira das emendas individuais
Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015 (LOA-2015)	1) vedação ao cancelamento das programações de emendas individuais; 2) alteração nas referidas programações depende de “solicitação do parlamentar autor da emenda ou indicação do Poder Legislativo”
Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015 (LDO-2016)	1) obrigatoriedade de execução de emendas de bancada estadual
Lei nº 13.255, de 14 de janeiro de 2016 (LOA-2016)	1) vedação ao cancelamento das programações de emendas individuais e coletivas; 2) alteração nas referidas programações depende de “solicitação do parlamentar autor da emenda ou indicação do Poder Legislativo”

Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016 (LDO-2017)	1) obrigatoriedade de execução de emendas de bancada; 2) identificação das programações decorrentes com RP-7
Lei nº 13.414, de 10 de janeiro de 2017 (LOA-2017)	1) Cancelamento de emendas individuais e de bancada estadual, classificadas com "RP-6" e "RP-7" depende de solicitação do autor da emenda ou indicação do Poder Legislativo
Lei nº 13.539, de 18 de dezembro de 2017 (alteração da LDO-2017)	1) a alteração do RP-7 depende de solicitação ou concordância expressa da bancada estadual autora da emenda
Lei nº 13.587, de 2 de janeiro de 2018 (LOA-2018)	1) Cancelamento de emendas individuais e de bancada estadual, classificadas com "RP-6" e "RP-7" depende de solicitação ou concordância do autor da emenda ou indicação do Poder Legislativo
Lei nº 13.808, de 14 de janeiro de 2019 (LOA-2019)	1) Cancelamento de emendas individuais e de bancada estadual, classificadas com "RP-6" e "RP-7" depende de solicitação ou concordância do autor da emenda ou indicação do Poder Legislativo
Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019	1) Obrigatoriedade de execução das emendas de bancada; 2) Estabelecimento do "dever de executar as programações orçamentárias" (§ 10 do art. 165)
Emenda Constitucional nº 102, de 26 de setembro de 2019	1) inclusão dos §§ 11 a 15 do art. 165 da CF/88
Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019 (LDO-2020)	1) veto do Executivo à necessidade de discriminação da despesa discricionária decorrente de emendas de comissão permanente (RP-8) e de relator-geral do PLOA (RP-9)
Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019	1) Criação das transferências especiais (" <i>Emendas PIX</i> ") 2) Criação das transferências com finalidade definida
Lei nº 13.957, de 18 de dezembro de 2019 (alteração da LDO-2020)	Executivo propõe a reinclusão da discriminação das emendas de comissão permanente (RP-8) e das emendas de relator-geral do PLOA (RP-9)
Lei nº 13.978, de 17 de janeiro de 2020 (LOA-2020)	1) vedação ao cancelamento das programações de emendas; 2) cancelamento das referidas programações depende de "solicitação ou concordância do autor da emenda"
Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 (LDO-2021)	1) veto do Executivo à necessidade de discriminação da despesa discricionária decorrente de emendas de comissão permanente (RP-8) e de relator-geral do PLOA (RP-9) 2) veto derrubado pelo Congresso Nacional e retorno dos às programações RP-8 e RP-9
Lei nº 14.144, de 22 de abril de 2021 (LOA-2021)	1) vedação ao cancelamento das programações de emendas; 2) cancelamento das referidas programações depende de "solicitação ou concordância do autor da emenda"
Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021 (LDO-2022)	Lei aprovada trouxe a previsão da identificação das emendas de comissão (RP-8) e de relator-geral (RP-9). Não houve propositura de veto pelo Executivo.
Lei nº 14.303, de 21 de janeiro de 2022 (LOA-2022)	1) vedação ao cancelamento das programações de emendas; 2) cancelamento das programações de RP-6 e RP-7 depende de "solicitação ou concordância do autor da emenda" 3) cancelamento de RP-8 e RP-9 também depende de "solicitação ou concordância do autor da emenda"

Fonte: LDOs, LOAs e Emendas Constitucionais indicadas. Elaboração própria.

6.1.4 A reconfiguração das emendas de relator-geral

Primeiramente, há que se afirmar categoricamente: as emendas de relator-geral não foram “criadas” em 2020; ao contrário, apenas o *identificador de resultado primário RP-9* seria criado em 2020 (FARIA, 2022a, 2022b). Como vimos, as emendas de relator-geral existem desde o primeiro tratamento regimental do tema (*seções 4.5 e 5.5*) e, portanto, não foram – ao contrário de afirmativas precipitadas – instituídas pelo marcador RP-9.

Contudo, há uma importância inegável na criação do RP-9, cujo impacto seria notado, inclusive, nos debates das eleições presidenciais de 2022. Exatamente por isso, assume relevo a disputa entre Legislativo e Executivo em torno da criação dos marcadores orçamentários RP-8 e RP-9. Sabia-se o que estava em jogo e o impacto potencial da inovação e é o que procuraremos evidenciar na sequência.

O embate entre Executivo e Legislativo se daria, primeiramente, na aprovação da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019 (LDO-2020) e, no exercício seguinte, na aprovação da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 (LDO-2021), tendo como alvo central da disputa a instituição dos marcadores de despesa RP-8 (emendas de comissão) e RP-9 (emendas de relator-geral), como pode se observar na Tabela 6.4, de forma esquemática.

Tabela 6.4 – A disputa entre Legislativo e Executivo em torno da criação do marcador RP-9

Legislação	Veto, reinclusão e derrubada de veto
Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019 (LDO-2020)	1) veto do Executivo à necessidade de discriminação da despesa discricionária decorrente de emendas de comissão permanente (RP-8) e de relator-geral do PLOA (RP-9)
Lei nº 13.957, de 18 de dezembro de 2019 (alteração da LDO-2020)	Executivo propõe a reinclusão da discriminação das emendas de comissão permanente (RP-8) e das emendas de relator-geral do PLOA (RP-9)
Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 (LDO-2021)	1) veto do Executivo à necessidade de discriminação da despesa discricionária decorrente de emendas de comissão permanente (RP-8) e de relator-geral do PLOA (RP-9) 2) veto derrubado pelo Congresso Nacional e retorno dos às programações RP-8 e RP-9
Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021 (LDO-2022)	Lei aprovada trouxe a previsão da identificação das emendas de comissão (RP-8) e de relator-geral (RP-9). Não houve propositura de veto pelo Executivo.

Fonte: LDOs 2020, 2021 e 2022. Elaboração própria.

Como se pode observar, apesar do *veto inicial* do Poder Executivo à criação do RP-9, houve um posterior *recuo* e envio, pelo próprio Executivo, de um projeto de lei alterando a LDO-2020, por meio do qual se propôs a *reinclusão da discriminação das despesas decorrentes de emendas de relator-geral com RP-9*. Desse modo, a Lei nº 13.957, de 18 de dezembro de 2019, incluiria, no § 4º, a necessidade de discriminação das emendas “de relator-geral do projeto de lei orçamentária anual que promovam alterações em programações constantes do projeto de lei orçamentária ou inclusão de novas, *excluídas as de ordem técnica* (RP 9)”²⁶.

Veja-se, portanto, que, ao falarmos em *RP-9*, estamos nos referindo a um marcador orçamentário que pretendia discriminar um *tipo específico* das emendas de relator-geral: *aquela relativa ao acréscimo de valores a programações constantes do orçamento ou a inclusão de programação nova no orçamento*²⁷.

Como vimos anteriormente, por meio de uma *triangulação normativa* foram combinadas regras da LDO e da LOA que asseguravam a *execução obrigatória*; a *marcação de programações orçamentárias* por meio dos identificadores de resultado primário (RPs); e a *vedação a créditos suplementares da LOA sem anuência dos parlamentares* autores das emendas. Tal entrelaçamento normativo garantia *intangibilidade* às emendas individuais (RP-6) e de bancada (RP-7).

Destarte, buscava-se estender o tratamento assegurado às emendas individuais e de bancada às emendas de comissão e de relator-geral, ampliando-se o controle dos recursos orçamentários pelo Congresso Nacional. Esse redesenho incremental e progressivo da ordem orçamentária assentou-se essencialmente em regras das leis de diretrizes orçamentárias, que permitem a gestação e experimentação contínua de mudanças mais significativas que, posteriormente, seriam transplantadas para a ordem constitucional. A Tabela 6.5 sistematiza esse conjunto de alterações, indicando a movimentação do Legislativo para a introdução de regras que assegurassem maior controle do processo orçamentário:

²⁶ Item “G” da alínea “c” do inciso II do § 4º do art. 6º da Lei nº 13.957, de 18 de dezembro de 2019, que alterou a Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019 (LDO-2020).

²⁷ Parágrafo único do art. 144 da Resolução nº 1, de 2006-CN: “é vedada a apresentação de emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação nova, bem como o acréscimo de valores a programações constantes dos projetos, **ressalvado o disposto** no inciso I do *caput* [corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal] e nos **Pareceres Preliminares**” (grifos nossos).

Tabela 6.5 – Extensão do *regime de impositividade* das emendas individuais às demais emendas

Elementos	Emendas individuais	Emendas de bancada	Emendas de comissão	Emendas de relator-geral
Impositividade (obrigatoriedade execução)	LDO-2014	LDO-2016		
Marcação orçamentária RP	LDO-2014	LDO-2017	LDO-2020	LDO-2020
Montante em percentual da RCL	LDO-2014	LDO-2017		
Reserva específica no PLOA	LDO-2014	LDO-2018		LDO-2023
Indicação de beneficiários e ordem de prioridade	LDO-2016	LDO-2018	LDO-2021	LDO-2021

Fonte: Leis de diretrizes orçamentárias (LDOs). Elaboração e sistematização do autor.

Portanto, o fim último da instituição do RP-9 é o *controle da execução do orçamento*, ou melhor, da *indicação de beneficiários pelo Legislativo* e não o aumento ou a ampliação da transparência. A ampliação da transparência, no caso, decorreria de uma espécie de “dano colateral”. Isso ocorre porque, ao se estabelecer a necessidade de discriminação da despesa com o RP-9, toda e qualquer despesa discriminada com aquele marcador passa, automaticamente, a ser *rastreável* nos sistemas informatizados de controle da execução orçamentária do Poder Executivo federal.

Por isso, ao mesmo tempo que a criação do RP-9 permitiria o controle do gerenciamento e da indicação de beneficiários pelo relator-geral – dada a impossibilidade de qualquer alteração na programação orçamentária sem a sua anuência²⁸ –, ao se evidenciar montantes astronômicos de recursos carimbados pelo relator-geral, propiciar-se-ia o questionamento, a crítica, o exame e, também, a vulnerabilização do próprio instrumento.

²⁸ O art. 4º da Lei nº 13.978, de 17 de janeiro de 2020 (LOA-2020) autorizaria a abertura de créditos suplementares desde que *não cancelasse dotações decorrente de emendas, in verbis*: “Fica autorizada a abertura de créditos suplementares para o aumento de dotações fixadas por esta Lei, desde que compatíveis com a obtenção do resultado primário necessário ao cumprimento da meta estabelecida na LDO-2020 e com os limites de despesas primárias de que tratam os arts. 107, 110 e 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como observem o disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, **não cancelem dotações decorrentes de emendas, ressalvadas as disposições dos §§ 7º a 9º**, e atendam as seguintes condições [...]” (grifos nossos). A seu turno, o § 7º da LOA-2020 previria que “somente poderão ser cancelados valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas quando cumulativamente ocorrerem as seguintes condições: I – impedimento técnico ou legal que impeça a execução da despesa; II – **solicitação ou concordância do autor da emenda** [...]” (grifos nossos).

E por isso, fora do hermetismo técnico-orçamentário, entender-se-ia, *erroneamente*, que o RP-9 teria criado as emendas de relator-geral. A comprovação do equívoco desse argumento pode ser visualizada na Tabela 6.6:

Tabela 6.6 – Emendas parlamentares por RP

Ano	Emendas Individuais RP-6	Emendas de Bancada Estadual RP-7	Emendas de Comissão Permanente RP-8	Emendas de Relator-Geral do PLOA RP-9
2014	R\$ 8,672 bilhões			
2015	R\$ 9,663 bilhões			
2016	R\$ 9,097 bilhões			
2017	R\$ 9,099 bilhões	R\$ 6,066 bilhões		
2018	R\$ 8,774 bilhões	R\$ 3,071 bilhões		
2019	R\$ 9,144 bilhões	R\$ 4,580 bilhões		
2020	R\$ 9,468 bilhões	R\$ 5,927 bilhões	R\$ 687,286 milhões	R\$ 30,124 bilhões
2021	R\$ 9,670 bilhões	R\$ 7,302 bilhões	–	R\$ 18,530 bilhões
2022	R\$ 10,930 bilhões	R\$ 5,867 bilhões	R\$ 2,403 bilhões	R\$ 16,5 bilhões
2023	R\$ 21,246 bilhões	R\$ 7,692 bilhões	R\$ 7,567 bilhões	–

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento. Sistematização e compilação próprias.

Assim como as emendas individuais não foram criadas em 2014 (*mas somente o RP-6*); as emendas de bancada não foram criadas em 2017 (*mas somente o RP-7*); as emendas de comissão não foram criadas em 2020 (*mas somente o RP-8*), *também as emendas de relator-geral não foram criadas em 2020, mas somente o identificador RP-9*. Todavia, como, nos sistemas informatizados, somente é possível a extração das informações das despesas com os RPs *após a sua criação*, logicamente somente é possível tal visualização, por meio dos sistemas informatizados, após a determinação legal de discriminação da despesa. Esse o motivo central do entendimento equivocado: a ausência de visualização dos montantes progressos atribuídos a tais emendas.

E também por tal motivo a alegação, *política*, de que se procurou dar mais transparência às emendas de relator-geral com a criação do RP-9 encobre o real objetivo, *político*, de criação do marcador orçamentário: o de ampliar a participação do Poder Legislativo na definição alocativa final, assegurando ingerência na execução da despesa. Exatamente por isso o deputado Rodrigo Maia, ao analisar as mudanças do *orçamento impositivo* em entrevista ao G1, enfatizaria o “aspecto secundário” (*secundário porque não seria a finalidade pretendida pelo Legislativo*) da modificação ocorrida, reforçando-o:

as emendas de relator nos governos anteriores, nos exercícios passados, ficavam dentro do RP2 [despesas definidas pelo governo]. Então, tinha menos transparência do que temos agora. O que se fez neste ano foi apenas tirar de dentro da RP2 a emenda do relator, apenas separando para dar mais transparência (CALGARO; BARBIÉRI, 2020).

Anteriormente ao referido redesenho, a discricionariedade do Executivo na execução do orçamento era mais ampla, visto que inexistia obrigatoriedade de execução e que a programação orçamentária podia ser alterada sem a necessidade de anuência dos autores das emendas, no caso de programações oriundas de emendas parlamentares. Por isso, a execução das programações incluídas pelas emendas de relator-geral permanecia pendente, a depender da conveniência e do interesse do Executivo. Isso ocorria pois, após as alterações e inclusões de dotações do relator-geral, tais programações orçamentárias não ostentavam quaisquer sinais de diferenciação em relação às demais programações discricionárias da peça orçamentária. Tal fato foi, inclusive, reconhecido na decisão monocrática da Exma. Ministra Rosa Weber referendada pelo Plenário do STF (BRASIL, STF, 2021, p. 27).

Dito em outras palavras: as emendas de relator-geral do PLOA, anteriormente à reconfiguração normativa descrita, eram marcadas com RP-2 (despesas primárias discricionárias), assim como as demais programações discricionárias do Executivo. Assim, parcela das programações discricionárias prevista na LOA decorria das intervenções do relator-geral, *embora não se pudesse visualizar tais montantes*, de forma segregada, no orçamento anual, ante a ausência de marcador específico para tal finalidade. Inclusive por isso as emendas de relator-geral do PLOA sempre estiveram associadas à descaracterização da autoria das proposições (SANCHES, 1998, p. 5-6; GREGGIANIN, 2011, p. 150), dissimulando-se os reais beneficiários das programações incluídas.

Note-se que tal sistemática das emendas de relator-geral foi reconhecida abertamente no *Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2021*, que dispôs sobre procedimentos para assegurar maior publicidade e transparência à execução orçamentária das despesas classificadas com RP-9:

CONSIDERANDO a não exigência e a inexistência de procedimento preestabelecido por Lei para registro formal das milhares de demandas recebidas pelo Relator-Geral com sugestão de alocação de recursos por parte de parlamentares, prefeitos, governadores, Ministros de Estado, associações, cidadãos, formuladas no dia a dia do exercício dinâmico do mandato; [...] (BRASIL, Congresso Nacional, 2021a, p. 1)

O controle de programações marcadas com o RP-9 daria origem a outras distorções, na medida em que criavam a *necessidade de aquiescência de alterações destas programações pelo relator-geral* mesmo em se tratando de programações que, normalmente, seriam do Executivo, como seria destacado por Ribamar Oliveira (2020):

o relator corta uma programação incluída pelo governo na proposta orçamentária original e a recoloca como emenda sua, aumentando a dotação. Com isso, o relator fica com a prerrogativa de indicar os beneficiários de toda a dotação e definir a prioridade de sua execução. O mecanismo é chamado de “emenda cachorro” pela área técnica porque é como se um cachorro estivesse mordendo o próprio rabo. O parlamentar se apropria de uma programação original do Executivo, faz um pequeno acréscimo, e passa a ser o gestor de toda a dotação (OLIVEIRA, 2020).

As emendas RP-9 somente se tornaram possíveis em decorrência da confluência do redesenho das instituições orçamentárias provocada pelos três fluxos de alterações normativas (regimental, infraconstitucional e constitucional). As autorizações para as emendas de relator-geral, ampliadas regimentalmente de forma contínua e gradativa, foram condição *sine qua non* para que os redeseños infraconstitucional e constitucional (execução obrigatória, marcação de programações com RP e vedação de cancelamento de programações) se tornassem operacionalmente viáveis.

Tal fenômeno, de ordem regimental, perpassou 4 diferentes governos, de distintas colorações políticas (Lula 2, Dilma 1, Dilma 2, Temer e Bolsonaro) e, associado ao fluxo de alterações constitucionais e legais anteriormente descrito (execução obrigatória, marcação de programações orçamentárias com o RP e vedação de cancelamento de programações decorrentes de emendas) ensejou as simbólicas e explosivas emendas RP-9 ou *orçamento secreto*. A tabela 6.7, abaixo, procura sistematizar um conjunto de alterações dos regimes das emendas de relator, apontando para os *vários sinais* de mudança do regime de dominância orçamentária do Executivo para o *regime da dominância orçamentária do Legislativo*.

Tabela 6.7 – A reconfiguração das emendas de relator no regime de dominância legislativa

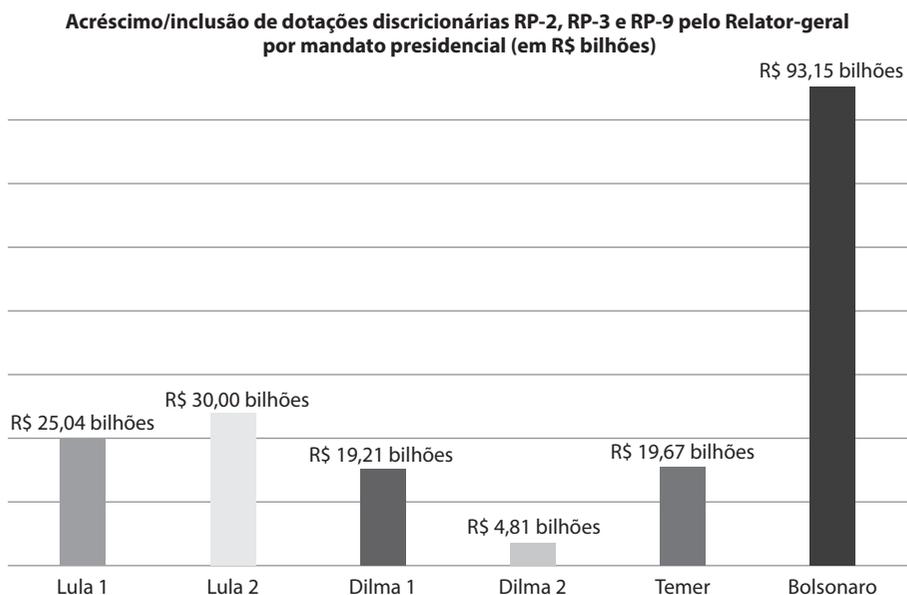
Regime das Emendas de Relator		
Elementos configuradores	Antes do redesenho orçamentário	Depois do redesenho orçamentário
Montante alocado	R\$ 6,17 bilhões/ano	R\$ 19,13 bilhões/ano
Caixa de ferramentas orçamentárias do Poder Executivo	Discricionariedade ampla	Discricionariedade reduzida
	Ausência de critérios para contingenciamento	Limitação proporcional das emendas e discricionárias
	Manejo de todas emendas	Apenas emendas de relator
	Crítérios definidos pelo Executivo	Ferramentas reduzidas: § 18 do art. 166 CF/88 e timing liberação
	Moedas de troca orçamentárias	Emendas impositivas e desvalorização das moedas de troca orçamentárias
Dinâmica de distribuição	Concentração nas lideranças e cúpulas partidárias, com ascendência do Executivo	Varejo da negociação de apoio parlamentar, com domínio do Legislativo

Transparência	Inexistente	RP-9 permite acompanhamento da execução
Autoria das proposições	Descaracterização da autoria das proposições e dissimulação dos beneficiários	Descaracterização da autoria das proposições e dissimulação dos beneficiários
	Parecer final da CMO “poderia” apresentar síntese dos pedidos que deram origem às emendas	Sistema de indicação e figura do usuário externo, por exigência do STF
Critérios para distribuição de emendas	Políticos	Políticos

Fonte: Elaboração e sistematização próprias.

O impacto do conjunto de alterações normativas aqui referido foi enorme, como se pode verificar pelo crescimento dos montantes das emendas destinadas à inclusão ou acréscimo de dotações, agrupados por mandato presidencial, conforme o gráfico abaixo.

Gráfico 6.2 – Acréscimo/inclusão de dotações discricionárias pelo relator-geral



Fonte: Demonstrativo de Emendas de Relator-Geral por Modalidade (DERG), integrante do Parecer Final da CMO, e SIOP para RP-9 em 2020, 2021 e 2022.

Observações metodológicas: O segundo mandato de Dilma Rousseff contou tão somente com a elaboração da LOA-2016, em razão do *impeachment*; a seu turno, o período de Temer contou com a elaboração de três LOAs. O mandato de Bolsonaro compreende a elaboração de quatro LOAs. O PLOA-2023, que contemplava cerca de R\$ 19,39 bilhões de emendas de relator-geral RP-9 (somatória dos montantes das emendas individuais impositivas, de R\$ 11,7 bilhões, e das emendas de bancada impositivas, de R\$ 7,69 bilhões) foi alterado com a distribuição de tais recursos para emendas individuais impositivas e recursos discricionários (RP-2), nos termos da PEC da Transição (EC nº 126, de 21 de dezembro de 2022). Dados compilados e sistematizados pelo autor. Valores em R\$1,00 e atualizados a preços de dez/2022.

Há que salientar que os regimes jurídicos das emendas foram sendo modificados em razão do redesenho das instituições orçamentárias explicitado. As alterações, nos governos Lula 1 e 2, foram diminutas, havendo maior discricionariedade do Executivo e um regime não impositivo das emendas parlamentares; o primeiro mandato de Dilma e seu único ano do segundo mandato (2015) assistem ao estabelecimento das regras de execução obrigatória para as emendas individuais e de bancada; todavia, o ápice da reconfiguração orçamentária dá-se no primeiro ano do governo Bolsonaro com as EC nº 100 e 102, de 2019. Efetivamente, com a conjunção das regras de obrigatoriedade de execução das programações discricionárias, criação do marcador orçamentário RP-9, vedação de cancelamento de tais programações e a elasticidade regimental atribuída às hipóteses de emendamento do relator-geral, o crescimento de tais emendas foi exponencial.

Enquanto a média anual de acréscimo/inclusão de dotações discricionárias (RP-2 e RP-3) do período de 2003-2018 foi de R\$ 6,17 bilhões, por ano, o período do governo Bolsonaro contou com uma média anual de R\$ 19,13 bilhões apenas para as inclusões de RP-9. Somando-se as dotações incluídas com RP-2, a média do governo Bolsonaro sobe para R\$ 23,29 bilhões, por ano. Para que se possa aquilatar adequadamente tais montantes, basta lembrar que a média *anual* de Bolsonaro fica bem próxima dos montantes totais dos mandatos de Lula 1, Dilma 1 e da somatória de Dilma 2 e Temer – e isso somente ocorre em decorrência da decisão do STF, que vedaria a alocação de R\$ 19,39 bilhões em RP-9. Na verdade, o montante do período sob Bolsonaro (*R\$ 93,15 bilhões*) aproxima-se de todo o período de 5 governos anteriores (*R\$ 98,7 bilhões*), sob condições menos favoráveis ao Poder Executivo (menor discricionariedade do Executivo e maior controle do orçamento pelo Congresso Nacional).

A projeção para o montante das emendas de relator-geral no governo Bolsonaro indicava um valor de R\$ 97,96 bilhões; todavia, ante a declaração de inconstitucionalidade, pelo STF, das emendas de relator-geral relativas ao acréscimo/inclusão de dotações, o montante correspondente, de R\$ 19,39 bilhões, equivalente à somatória dos montantes impositivos das emendas individuais e de bancada²⁹ (R\$ 11,7 bilhões e R\$ 7,69 bilhões, respectivamente) foi realocado e dividido entre emendas individuais impositivas (ampliadas pela PEC da transição para 2% da RCL) e recursos discricionários (RP-2).

²⁹ *Parágrafo único do art. 53 da Resolução nº 2, de 2021-CN* que alterou disposições da Resolução nº 1/2006-CN, para ampliar a transparência da sistemática de apresentação, aprovação e execução orçamentária referente às emendas de relator-geral.

6.2 O CONTROLE DA EXECUÇÃO E A INDICAÇÃO DE BENEFICIÁRIOS PELO LEGISLATIVO

Ao Poder Executivo compete a efetiva *execução da despesa*, por meio de uma série concatenada de atos administrativos e das fases do empenho³⁰, liquidação³¹ e pagamento³², em consonância com a programação orçamentária e com a política pública setorial a ser implementada. Ora, se ao Executivo compete a execução da despesa, para que possamos falar em *controle da execução orçamentária pelo Poder Legislativo*, torna-se necessário delimitarmos adequadamente o significado da expressão.

De início, cabe lembrar que a impositividade das emendas não garante a sua execução no caso de restar configurado algum *impedimento técnico* e, também, na hipótese de *limitação orçamentária* (contingenciamento). Portanto, tornou-se necessário estabelecer uma série de providências para identificação e saneamento dos impedimentos técnicos³³, bem como ordenar a fila de execução das emendas parlamentares no caso de incidência de contingenciamento, facultando-se a indicação da *ordem de prioridades*. A obrigatoriedade de execução das emendas, portanto, acarretou a necessidade de se assegurar a *definição das prioridades de execução relativas às emendas* aos próprios parlamentares, dada a existência da regra de contingenciamento proporcional dos montantes das emendas e das despesas discricionárias.

As regras orçamentárias que viabilizariam a ordenação das prioridades, contudo, somente surgiriam na LDO após a aprovação da EC nº 86, de 2015, e demandariam, inclusive, o desenvolvimento de módulo específico no sistema informatizado (SIOP) da Secretaria de Orçamento Federal (SOF). Além disso, surgiram concomitantemente com a possibilidade de indicação de beneficiários específicos pelos parlamentares. Portanto, na LDO-2016 haveria a previsão de que “no processo de elaboração e execução das emendas individuais poderá haver, em caráter indicativo [...] a identificação de beneficiários específicos e da ordem de prioridade,

³⁰ Arts. 58 a 61 da Lei nº 4.320/1964.

³¹ Art. 63 da Lei nº 4.320/1964.

³² Arts. 62, 64 e 65 da Lei nº 4.320/1964.

³³ Note-se que, quando foi aprovada a Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, o texto constitucional passou a contemplar os prazos e providências a serem adotadas para a identificação e saneamento dos impedimentos técnicos. A Emenda Constitucional nº 100, de 27 de junho de 2019, revogaria os incisos do § 14 do art. 166 e remeteria à disciplina da *lei de diretrizes orçamentárias* o cronograma para análise e verificação dos impedimentos e demais procedimentos necessários à execução das referidas programações.

na justificação da emenda, para efeito de aplicação dos limites de execução³⁴. Idêntico dispositivo seria previsto na LDO-2017³⁵.

Na LDO-2018, a previsão de indicação de beneficiários específicos e da ordem de prioridade para efeito de aplicação dos limites de execução foi ampliada para as emendas de bancada³⁶, mantendo-se a mesma previsão na LDO-2019³⁷. Os procedimentos destinados a viabilizar a execução das programações incluídas por emendas individuais de execução obrigatória não tiveram mudança significativa nas LDOs 2020 e 2021, havendo sempre um determinado prazo para que seja realizada a indicação de beneficiários específicos e da ordem de prioridade no SIOF³⁸.

Em 2021, o Substitutivo do PLDO-2022 traria, no *caput* do artigo 71, uma previsão ampla e genérica sem especificação dos tipos de emendas às quais se aplicaria o dispositivo, bem como a *fixação de prazo para a consecução do empenho das programações com RP-9*:

Art. 71. A execução das programações das emendas deverá observar as indicações de beneficiários e a ordem de prioridades feitas pelos respectivos autores.

§ 1º Caso seja necessário obter informações adicionais quanto ao detalhamento da dotação orçamentária incluída por emenda, poderá o Ministro da Pasta respectiva solicitá-las ao respectivo autor.

§ 2º Nos casos das programações com identificador de resultado primário nove, o Poder Executivo terá o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para consecução do empenho a partir da vigência da Lei Orçamentaria de 2022.

Tal dispositivo seria vetado pelo Poder Executivo, que oporia as seguintes *razões de veto*:

A proposição legislativa estabelece que a execução das programações das emendas deveria observar as indicações de beneficiários e a ordem de prioridades feitas por seus autores, hipótese em que o Ministro de Estado responsável poderia demandar informações adicionais quanto ao detalhamento da dotação orçamentária incluída por emenda, tendo o Poder Executivo o prazo de cento e oitenta dias para a consecução do empenho das programações com identificador de Resultado Primário 9 (RP 9).

³⁴ Inciso II do art. 66 da Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015 (LDO-2016).

³⁵ Inciso II do art. 70 da Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016 (LDO-2017).

³⁶ Conforme o art. 64 da Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017 (LDO-2018): “Os autores das emendas de que trata esta Seção [Seção X – Do regime de execução das programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais e de bancada estadual] deverão indicar, nos prazos estabelecidos pelo Poder Executivo, os beneficiários específicos e a ordem de prioridade para efeito da aplicação dos limites de execução, com vistas ao atendimento do disposto no art. 58”.

³⁷ Art. 66 da Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018 (LDO-2019).

³⁸ Inciso I do art. 67 da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019 (LDO-2020) e inciso II do art. 74 da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 (LDO-2021).

Entretanto, em pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, pois, além de adotar regra de execução de emendas parlamentares que não têm previsão constitucional, investe contra o princípio da impessoalidade, que orienta a administração pública federal, ao fomentar cunho personalístico nas indicações e priorizações das programações decorrentes de emendas, o que ampliaria as dificuldades operacionais para a garantia da execução da despesa pública.

A indicação de beneficiários pelos autores das emendas, que, de outra forma, seriam estabelecidos conforme os parâmetros e as diretrizes setoriais, reduziria a flexibilidade na gestão orçamentária e poderia ter impacto na qualidade do gasto público.

Ademais, a proposta legislativa requer a observância à ordem de prioridades estabelecida pelos autores das emendas, para fins de limitação de empenho e movimentação financeira, o que aumentaria a já alta rigidez orçamentária e retiraria do Poder Executivo federal a prerrogativa de detalhamento dessa limitação, conforme as necessidades de execução dos órgãos públicos, com vistas ao atendimento de despesas essenciais e inadiáveis.

Cumprir salientar, ainda, que, ao promover maior rigidez na gestão orçamentária, tal proposta legislativa dificulta o cumprimento das regras fiscais, especialmente, dos limites individualizados de despesas primárias, de que trata o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da meta fiscal, estabelecida no art. 2º da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2022.

Em relação ao disposto no § 2º do art. 71, o prazo de cento e oitenta dias para a consecução do empenho conflitaria com o disposto no inciso II do § 11 do art. 165 da Constituição, segundo o qual o dever de execução das programações orçamentárias não se aplica nas hipóteses de impedimentos de ordem técnica devidamente comprovados. Nesse sentido, caso sancionado, tal dispositivo tornaria incerto o procedimento para verificação e saneamento de impedimentos técnicos em programações marcadas com RP 9.

Todavia, o *veto seria rejeitado* pelo Congresso Nacional em 17 de dezembro de 2021, permanecendo o *caput* do art. 71 da LDO-2022: “A execução das programações das emendas deverá observar as indicações de beneficiários e a ordem de prioridades feitas pelos respectivos autores”.

Por fim, a Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022 (LDO-2023) também traria a previsão de que a execução das programações das emendas deveria observar as indicações de beneficiários e a ordem de prioridades feitas no caso das emendas individuais, de bancada estadual e de comissão pelos parlamentares autores³⁹. Haveria nova disputa entre Executivo e Legislativo em torno da previsão de indicação de beneficiários e de ordem de prioridades *no caso das emendas de relator-geral*. O inciso II do art. 49 da LDO-2023, que traria a previsão de observância de indicações de beneficiários e de ordem de prioridades feitas pelo relator-geral,

³⁹ O inciso II do art. 79 estenderia a necessidade de observância das indicações de beneficiários e da ordem de prioridade às emendas de relator-geral seria vetado.

conjuntamente com o presidente da CMO, seria inicialmente vetado, mas o veto seria derrubado pelo Congresso Nacional, mantendo-se a seguinte previsão:

Art. 79. A execução das programações das emendas deverá observar as indicações de beneficiários e a ordem de prioridades feitas:

I – no caso das emendas individuais, de bancada estadual e de comissão, previstas nos itens 1, 2 e 3 da alínea “c” do inciso II do § 4º do art. 7º, pelos respectivos autores; e
II – no caso das emendas de relator-geral do projeto de lei orçamentária de 2023, previstas no item 4 da alínea ‘c’ do inciso II do § 4º do art. 7º, conjuntamente pelo Presidente da CMO em exercício quando da aprovação da LOA 2023 e pelo respectivo autor da emenda (grifos nossos).

A indicação de beneficiário é descrita, nas regulamentações do Poder Executivo, como o “procedimento por meio do qual o autor de emenda individual determinará no módulo Emendas Individuais do SIOP os beneficiários de suas emendas, seus respectivos valores e ordem de prioridade para fins de execução orçamentária e financeira”⁴⁰. Portanto, os autores das emendas individuais devem indicar ou atualizar, nos prazos estabelecidos, os beneficiários de suas emendas e a ordem de prioridade no SIOP. Havendo atualização e alteração do limite de movimentação e empenho no módulo Emendas Individuais no SIOP, o módulo é aberto para fins de priorização, alteração de valores, exclusão ou adição de beneficiários.

No caso das demais emendas, a indicação de beneficiários é descrita como “o procedimento pelo qual o autor indica à Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República – SRI/PR e aos órgãos setoriais, por ofício, os beneficiários de suas emendas”⁴¹.

No que diz respeito às emendas de bancada estadual de execução obrigatória, a indicação de beneficiários é realizada pelos coordenadores das bancadas estaduais por meio de ofício enviado para a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (SRI), cabendo à SRI o envio da indicação aos órgãos setoriais responsáveis pela execução das emendas⁴². Eventual limitação do montante disponível para

⁴⁰ Inciso VII do art. 3º da Portaria Interministerial ME/SEGOV nº 1.965, de 10 de março de 2022. Na Portaria Interministerial MPO – MGI e PR/SRI nº 1, de 3 de março de 2023, o conceito de beneficiário, no caso das emendas individuais, é o mesmo (alínea “a” do inciso VII do art. 2º).

⁴¹ Alínea “b” do inciso VII do art. 2º da Portaria Interministerial MPO e MGI e PR/SRI nº 1, de 3 de março de 2023.

⁴² Art. 30 da Portaria Interministerial MPO e MGI e PR/SRI nº 1, de 3 de março de 2023. Na sistemática anterior (Portaria nº 1.965, de 10 de março de 2022), a indicação de beneficiários, no caso das emendas de bancada estadual de execução obrigatória, era “tratada pelos coordenadores das bancadas estaduais diretamente com os respectivos órgãos setoriais responsáveis pela execução das emendas”.

empenho é distribuída conforme a indicação da bancada estadual autora após consulta formulada pela SRI às bancadas⁴³. De forma similar, a indicação de beneficiários e ordem de prioridade no caso das emendas de comissão é realizada diretamente pelo autor da emenda com a SRI, que encaminhará a relação de beneficiários e ordem de prioridade aos órgãos setoriais responsáveis pela execução das emendas⁴⁴.

Em decorrência do julgamento do *orçamento secreto* no STF e da respectiva decisão acerca das emendas de relator-geral, tratadas adiante neste trabalho, a Portaria nº 1, de 3 de março de 2023, não traria qualquer norma relativa à indicação de beneficiários pelo relator-geral. Todavia, a Portaria anterior tratava da questão no art. 43, que estabelecia que “a indicação de beneficiários e a ordem de prioridade referida no art. 71 da Lei nº 14.194, de 2021 – LDO-2022, inclusive as solicitações que as fundamentem, devem ser tratadas pelo autor da emenda diretamente com os respectivos órgãos setoriais”⁴⁵. No mesmo sentido, o art. 69-A incluído na Resolução nº 1, de 2006-CN, por intermédio da Resolução nº 2, de 2021-CN, publicada em 2 de dezembro de 2021, dispôs que “o relator-geral poderá realizar indicações para execução das programações a que se refere o inciso IV do art. 53, oriundas de solicitações recebidas de parlamentares, de agentes públicos ou da sociedade civil”.

Cabia a cada ministério avaliar a observância da legislação aplicável às referidas despesas e a compatibilidade das despesas com a política pública setorial e seus critérios técnicos, demonstrando que sua realização atenderia ao interesse público⁴⁶. A *incompatibilidade da despesa relativa a emenda de relator-geral com a política pública setorial do órgão responsável pela programação* era, inclusive, uma das hipóteses expressas de impedimento técnico para tal espécie de emendas⁴⁷. Na hipótese de limitação de empenho e movimentação financeira, os limites das emendas de relator-geral *podiam* ser reduzidos na mesma proporção aplicável ao conjunto das emendas primárias discricionárias⁴⁸. O relator-geral poderia, inclusive, comunicar aos órgãos setoriais *ordem diversa de prioridades*, a ser considerada no remanejamento de limites de empenho entre os órgãos orçamentários⁴⁹. Por fim, cabe ressaltar que os órgãos setoriais deveriam registrar no módulo “acompanhamento das despesas discricionárias

⁴³ Art. 34 da Portaria Interministerial MPO e MGI e PR/SRI nº 1, de 3 de março de 2023.

⁴⁴ Art. 37 da Portaria Interministerial MPO e MGI e PR/SRI nº 1, de 3 de março de 2023.

⁴⁵ Art. 43 da Portaria Interministerial ME/SEGOV nº 1.965, de 10 de março de 2022.

⁴⁶ Incisos I e II do art. 42 da Portaria Interministerial ME/SEGOV nº 1.965, de 10 de março de 2022.

⁴⁷ Inciso V do art. 44 da Portaria Interministerial ME/SEGOV nº 1.965, de 10 de março de 2022.

⁴⁸ Art. 47 da Portaria Interministerial ME/SEGOV nº 1.965, de 10 de março de 2022.

⁴⁹ § 2º do art. 47 da Portaria Interministerial ME/SEGOV nº 1.965, de 10 de março de 2022.

do SIOP” justificativa da execução das programações classificadas com RP 9 no *caso em que os valores empenhados fossem inferiores a noventa e nove por cento da dotação orçamentária*⁵⁰.

Quando o beneficiário for entidade privada sem fins lucrativos, a celebração do instrumento dependerá do atendimento dos requisitos da legislação aplicável (LRF, LDO e legislação específica de cada instrumento, conforme se trate de organização da sociedade civil, organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP) ou entidades filantrópicas e sem fins lucrativos). O não atendimento aos requisitos das legislações específicas impedirá a celebração dos instrumentos.

São consideradas hipóteses de impedimento de ordem técnica a incompatibilidade do objeto proposto com o programa do órgão ou entidade executora; a ausência de pertinência temática entre o objeto proposto e a finalidade institucional da entidade beneficiária; a não apresentação de proposta ou plano de trabalho ou apresentação fora dos prazos definidos; valor priorizado insuficiente para a execução orçamentária da proposta ou plano de trabalho; a incompatibilidade do objeto da despesa com finalidade ou atributos da ação orçamentária; a ausência de projeto de engenharia aprovado ou de licença ambiental prévia; a não comprovação de que os recursos orçamentários e financeiros são suficientes para conclusão do empreendimento ou de etapa útil; a incompatibilidade das despesas com a política pública setorial e critérios técnicos que a consubstanciam; a incompatibilidade com a política pública aprovada no âmbito do órgão setorial, além de outras razões de ordem técnica devidamente justificadas⁵¹. Trata-se, portanto, de um *rol meramente exemplificativo* de hipóteses caracterizadoras de impedimentos técnicos.

Como já referido, a *triangulação normativa* não seria “concluída” no caso das emendas de comissão e de relator-geral, de modo a assegurar a plena garantia da *intangibilidade* dessas espécies de emendas. Isso porque *não haveria, nestes dois casos, montantes de execução obrigatória*, como no caso das emendas individuais⁵² e de

⁵⁰ Art. 50 da Portaria Interministerial ME/SEGOV nº 1.965, de 10 de março de 2022.

⁵¹ Art. 4º da Portaria Interministerial MPO e MGI e PR/SRI nº 1, de 3 de março de 2023. Nesta última portaria foram registradas 23 hipóteses de impedimento técnico, *estabelecidas para todas as espécies de emendas*, sendo a última de “outras razões de ordem técnica devidamente justificadas” (inciso XXIII). Na Portaria nº 1.965, de 10 de março de 2022, haviam sido estabelecidas 12 hipóteses de impedimento técnico no caso das emendas individuais, consignando-se, na última hipótese “outras razões de ordem técnica devidamente justificadas”, 9 (nove) hipóteses de impedimento de emendas de bancada, 12 para emendas de comissão e 12 para emendas de relator-geral.

⁵² Conforme § 11 do art. 166 da Constituição Federal, com redação dada pela EC nº 86, de 17 de março de 2015, no montante correspondente a *1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior*.

bancada⁵³. De qualquer forma, no contexto das tentativas de regulamentação das emendas de relator-geral, pelo Congresso Nacional, uma alteração regimental aprovaria o *montante das emendas de relator-geral*, que passaria a corresponder à somatória das emendas individuais e de bancada obrigatórias⁵⁴.

Todavia, contrariamente à fracassada instituição da obrigatoriedade das emendas de relator-geral⁵⁵, a regulamentação da possibilidade de indicação de beneficiários e da ordem de prioridade para tais emendas seria exitosa. Destarte, buscava-se estender o tratamento assegurado às emendas individuais e de bancada às emendas de comissão e de relator-geral, ampliando-se a influência do Congresso Nacional na priorização das despesas e, mais especificamente, na indicação de beneficiários. A tabela 6.8, replicada novamente, permite uma melhor visualização do conjunto de modificações de que tratamos nesta subseção e em sua precursora.

Tabela 6.8 – Extensão dos elementos integrantes do regime impositivo das emendas individuais

Elementos	Emendas individuais	Emendas de bancada	Emendas de comissão	Emendas de relator-geral
Impositividade (obrigatoriedade execução)	LDO-2014	LDO-2016		
Marcação orçamentária RP	LDO-2014	LDO-2017	LDO-2020	LDO-2020
Montante em percentual da RCL	LDO-2014	LDO-2017		
Reserva específica no PLOA	LDO-2014	LDO-2018		LDO-2023
Indicação de beneficiários e ordem de prioridade	LDO-2016	LDO-2018	LDO-2021	LDO-2021

Fonte: Leis de diretrizes orçamentárias (LDOs). Compilação e sistematização próprias.

⁵³ Conforme § 12 do art. 166 da Constituição Federal, com redação dada pela EC nº 86, de 17 de março de 2015, no montante correspondente a 1 % da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

⁵⁴ Conforme estabeleceu o *parágrafo único* do art. 53, inserido na Resolução nº 1, de 2006-CN, por intermédio da Resolução nº 2, de 2021-CN: “o limite financeiro de que trata o inciso IV [emendas de relator-geral referentes à inclusão de programação ou acréscimo de valores em programações constantes do projeto de orçamento] não poderá ser superior ao valor total das emendas de que tratam os §§ 11 [emendas individuais impositivas] e 12 [emendas de bancada impositivas] do art. 166 da Constituição Federal e não se aplica às emendas elaboradas nos termos dos incisos I e II do art. 144”.

⁵⁵ De qualquer forma, se aprovaria a *regra do contingenciamento proporcional* de conforme se depreende da leitura do *art. 47 da Portaria Interministerial ME/SEGOV nº 1.965, de 10 de março de 2022*: “Na hipótese de limitação de empenho e movimentação financeira, de que tratam o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 – LRF, e o art. 62 da Lei nº 14.303, de 2022 – LDO-2022, os limites referentes às programações de que trata este Título poderão ser reduzidos na mesma proporção aplicável ao conjunto das despesas primárias discricionárias do Poder Executivo federal, na forma do § 16 do art. 62 da Lei nº 14.303, de 2022 – LDO-2022”.

Analisando a questão da indicação dos beneficiários por intermédio das leis orçamentárias anuais, Fernando Moutinho defende que:

pode o Legislativo, na ordem da Carta de 1988, estabelecer a alocação dos recursos orçamentários, no grau de detalhamento que entender necessário, chegando mesmo a indicar nominalmente beneficiários. Parte-se do princípio que ao Congresso Nacional cabe decidir sobre a alocação dos recursos públicos da União, sem qualquer restrição quanto ao conteúdo dessa decisão senão aquelas que constam da Constituição Federal. Não se considera a indicação nominal na própria lei orçamentária como uma violação do princípio da impessoalidade.

Se o Congresso não inscreveu na própria lei orçamentária a decisão de destinar recursos a um destinatário “a” ou “b”, não há nenhum outro ato ou lugar no ordenamento jurídico no qual se vá encontrar a manifestação do seu poder constitucional de determinar a alocação dos recursos públicos, de deliberar sobre o orçamento (BITTENCOURT, 2022).

Todavia, no caso de as indicações dos beneficiários não constarem diretamente na lei orçamentária, não caberia posterior indicação pelos parlamentares, pois, no caso, haveria uma infração à competência de execução da lei de orçamento atribuída constitucionalmente ao Poder Executivo:

esta fase não é mais prerrogativa do Congresso Nacional como ente coletivo, mas de outro Poder, o Executivo, a quem compete dispor sobre a fiel execução das leis, inclusive a orçamentária (art. 84, inc. II e IV da Constituição). A prerrogativa de aplicar a lei orçamentária, portanto, é do Poder Executivo, e, de igual modo, é indelegável. Pretender dar a qualquer outro agente (inclusive parlamentares) a competência legal para dispor sobre essa matéria é violar uma prerrogativa daquele Poder (BITTENCOURT, 2022).

Em síntese, ao falarmos em “controle da execução do orçamento pelo Congresso Nacional”, queremos nos referir à contínua e progressiva atuação do parlamento brasileiro no sentido de se estender o regime impositivo das emendas individuais às demais espécies de emendas parlamentares, de modo a se garantir sua ingerência na execução da despesa – inclusive e principalmente – por intermédio da indicação dos beneficiários. Portanto, a dominância orçamentária do Poder Legislativo implicou *avanço indevido* em prerrogativas de execução da despesa pública do Poder Executivo. Nota-se, aqui, semelhança com a situação francesa, apontada anteriormente (*seções 1.3 e 5.3*). Como vimos, durante o período de ampliação das prerrogativas do Parlamento francês (de 1815 a 1958), este passaria a dedicar, progressivamente, a maior parte do seu tempo na *elaboração* do orçamento, tarefa tradicionalmente atribuída ao Executivo, a ponto de serem esmaecidas suas consagradas prerrogativas de autorização e de fiscalização do orçamento, com vistas a exercer o *poder de determinar as escolhas orçamentárias* (BAUDU, 2010). Cabe, nesta oportunidade, lembrar a célebre lição de Hamilton, Madison e Jay (2003, p. 305):

nenhum dos poderes deve exercitar sobre o outro influência preponderante. Como todo o poder tende naturalmente a estender-se, é preciso colocá-lo na impossibilidade de ultrapassar os limites que lhe são prescritos. Assim, depois de ter separado em teoria os diferentes Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, o ponto mais importante é defendê-los em prática das suas usurpações recíprocas. Tal é o problema que se trata de resolver.

A fase de execução do orçamento, portanto, seria o alvo preferencial de modificações pelo Legislativo, visto que se tratava, exatamente, da fase em que havia maior concentração de poder pelo Executivo e na qual se realizava, concretamente, a definição das prioridades. Alternativamente, a possibilidade de se prescindir dessa fase, por meio de uma *transferência direta*, também permitiria o alcance do controle visado pelo Legislativo. Evidências empíricas claras e concretas dessa intencionalidade seriam tanto a aprovação da Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019, que criaria a figura das *transferências especiais*, apelidadas de “*emendas pix*”; quanto a inserção de dispositivo na LDO-2021 e LDO-2022 que tinha por objetivo *estender às emendas de bancada o tratamento constitucional permitido pela EC 105, de 2019*.

O § 1º do art. 76 da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 (LDO-2021), traria a previsão de que “às programações de que trata o *caput* [*emendas de bancada estadual*] se aplica o disposto no art. 166-A da Constituição [*incluído pela EC nº 105, de 2019*], favorecendo preferencialmente os projetos em andamento”. Tal dispositivo seria *vetado* pelo Executivo, mas teria o *veto rejeitado pelo Congresso Nacional em 17 de março de 2021*. Tal dispositivo também seria incluído pelo Congresso Nacional na Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021 (LDO-2022), nos seguintes termos: “às programações de que trata o *caput* [*emendas de bancada estadual*] se aplica o disposto no art. 166-A da Constituição”. Novamente, tal dispositivo seria objeto de propositura de *veto* pelo Poder Executivo. Tais exemplos concretos e emblemáticos evidenciam a nova disputa entre Executivo e Legislativo

6.3 O DESMONTE DA CAIXA DE FERRAMENTAS ORÇAMENTÁRIAS DO PODER EXECUTIVO E O DESLOCAMENTO DA DISCRICIONARIEDADE PARA O PODER LEGISLATIVO

Torna-se necessário, a partir de agora, avaliar o conjunto de modificações apresentadas ao longo destas investigações. Em primeiro lugar, o amplo redesenho do arcabouço orçamentário brasileiro de 1988 traria impactos bastante relevantes para o funcionamento do presidencialismo multipartidário brasileiro. Três deles nos parecem os mais significativos: i. a ampliação das dificuldades de formação de maiorias governativas; ii. o acréscimo dos custos de governabilidade do

presidencialismo de coalizão; iii. a ampliação do loteamento de cargos no âmbito do Executivo, órgãos e empresas estatais. Todas elas decorrem do desmonte da caixa de ferramentas orçamentárias do Poder Executivo e da redução do seu elemento central: a discricionariedade (*seções 5.4 e 5.5*).

Cabe lembrar que, na primeira década da democracia brasileira, o Brasil era visto como um caso problemático de presidencialismo porque combinaria representação proporcional, fragmentação e indisciplina partidárias e federalismo (MAINWARING, 1997; POWER, 2015). A contraposição à visão pessimista viria do reconhecimento da importância dos partidos, dos poderes presidenciais e da centralização de liderança na Câmara dos Deputados. A discricionariedade do Executivo na gestão dos recursos orçamentários permitiria selar coalizões de governo e asseguraria a governabilidade, embora a existência de incentivos ao comportamento oportunista e individualista dos congressistas, advindo das regras eleitorais (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; PEREIRA; MUELLER, 2002).

A instituição da impositividade das emendas individuais e de bancada teve por pretensão eliminar do ordenamento jurídico financeiro brasileiro a diferenciação dos parlamentares conforme sua adesão ao governo. Assim, desenharam-se regras que introduzissem no ordenamento jurídico o tratamento *igualitário* dos congressistas relativamente às suas emendas parlamentares. Procurava-se, simultaneamente, diminuir a discricionariedade do Executivo e conferir-se autonomia e garantia para que as emendas parlamentares não fossem limitadas pelo governo, em detrimento da responsividade eleitoral e orçamentária dos parlamentares.

Inicialmente, foram instituídas as regras de *impositividade* das emendas individuais e de bancada, e, em um segundo momento, constitucionalizou-se a regra do *dever de execução das programações discricionárias*. A obrigatoriedade de execução das emendas individuais e de bancada reduziria significativamente a discricionariedade da gestão orçamentária, visto que implicaria a execução dos montantes constitucionais obrigatórios. Como consequência, as famosas *moedas de troca* orçamentárias seriam desvalorizadas com a execução igualitária de suas programações.

Por sua vez, a constitucionalização do *dever de execução das programações discricionárias* não implicaria a eliminação da discricionariedade do governo, visto que as regras fiscais permaneceriam em vigor, condicionando a execução da programação orçamentária. Tampouco impediriam os créditos adicionais, reconhecendo-se, explicitamente, a outorga de certo grau de *avaliação subjetiva* para a seleção – discricionária – da programação a ser cancelada para a correspondente suplementação. Mas demandariam as necessárias justificativas da inexecução das

programações, submetendo a escrutínio público mais amplo o exercício da discricionariedade dos gestores públicos. Por fim, o *dever de execução* não significaria a obrigatoriedade de execução de despesa nas hipóteses de impedimento técnico.

Destarte, os parâmetros normativos foram alterados para a obrigatoriedade de execução das programações discricionárias, das emendas individuais e de bancada; e para a regra de *limitação proporcional* das despesas discricionárias e das emendas parlamentares. Ademais, os parlamentares passaram a acompanhar os remanejamentos de suas emendas e, principalmente, a realizar o acompanhamento da execução obrigatória por meio dos identificadores de resultado primário criados (primeiramente RP-6, depois RP-7 e, por fim, RP-8 e RP-9) e da execução da despesa em favor dos beneficiários indicados. O controle do orçamento pelo Congresso Nacional se ampliou significativamente.

Ilustram a diminuição da discricionariedade do Executivo no tocante à execução orçamentária, os acompanhamentos realizados cotidianamente pelo Tribunal de Contas da União (TCU). O Parecer Prévio pela aprovação com ressalvas sobre as contas prestadas pelo presidente da República, relativas ao exercício de 2020 (Proc. TC nº 014.922/2021-5), por exemplo, averiguou a execução de despesas decorrentes de emendas parlamentares individuais e de bancada estadual em 2020 – a exemplo do realizado em outros exercícios – tendo sido, inclusive, emitido “alerta” ao Poder Executivo:

4.1. Alertar o Poder Executivo federal, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, que a execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais e de bancada estadual abaixo dos montantes exigidos e sem as devidas justificativas pode vir a configurar irregularidade por descumprimento do disposto nos §§ 9º e seguintes do art. 166 da Constituição Federal (4.1.1.4) (BRASIL, TCU, 2021b, p. 235).

Os acompanhamentos e auditorias do TCU se prestam, inclusive, a evidenciar empiricamente que a execução das emendas individuais impositivas tem se dado de forma *igualitária*:

no tocante às dotações orçamentárias previstas nas leis orçamentárias anuais, verificou-se, por meio dos dados extraídos do Sistema Siga Brasil, que os recursos destinados a despesas com emendas parlamentares individuais nos exercícios de 2015 a 2018 foram rateados em parcelas iguais entre deputados e senadores. Depreende-se, assim, quanto à essa etapa, terem sido atendidos os pressupostos relativos aos princípios da isonomia e da equidade.

[...]

conclui-se não ser possível afirmar que houve quebra de equidade, isonomia ou impessoalidade na execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais de execução obrigatória (BRASIL, TCU, 2019, p. 55-63).

Estabelecidos os novos parâmetros legais do ordenamento orçamentário brasileiro com a *diminuição* da discricionariedade do Poder Executivo e a impositividade das emendas individuais e de bancada, houve um *reforço aos incentivos da independência e do individualismo dos congressistas*. Ora, porque as emendas individuais e de bancada não mais dependem de negociação das lideranças partidárias e da participação do partido no governo, houve uma *perda relativa* de poder das lideranças partidárias. Isso não implica, por certo, uma desconcentração do funcionamento partidário. Contudo, as mudanças ampliaram as dificuldades de formação de maiorias governativas na exata medida em que se tornam necessários *instrumentos adicionais* para selar os acordos de governo. Dito de outra forma: criada uma espécie de *cota parlamentar*, esta se transforma em *piso igualitário* de tratamento dos parlamentares e, portanto, para que os acordos partidários permitam a constituição de uma base de sustentação do governo no Congresso, tornam-se necessários recursos adicionais (*moedas de troca*) para que os partidos participem da coalizão.

Antes das mudanças das regras orçamentárias aqui discutidas, pesquisadores defenderam que o sistema brasileiro proporcionaria *elevados níveis de governabilidade a um custo relativamente baixo* (PEREIRA; MUELLER, 2002; ALSTON; MUELLER, 2005). Com a mudança das regras orçamentárias, entendemos existir uma *ampliação potencial dos custos de governabilidade* do presidencialismo multipartidário brasileiro. Tornam-se necessários recursos adicionais para a formação da base e da sustentação do governo. Como os partidos continuam a resolver problemas de coordenação dos parlamentares (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001), em torno dos partidos e em busca de recursos adicionais para permanência no governo serão necessários outros recursos clientelísticos para cimentar a composição da base parlamentar do governo.

Alternativamente, se emendas parlamentares adicionais (*não obrigatórias*) não estiverem disponíveis na caixa de ferramentas orçamentárias, pode-se *ampliar a distribuição de cargos de primeiro e segundo escalão e em estatais* para acomodação de parlamentares e de apadrinhados políticos, permitindo-se a formação de uma base de sustentação. Logicamente, há outras consequências derivadas do redesenho das regras orçamentárias e se amplia a possibilidade de haver desconexão entre as pautas centrais do presidente eleito e dos vários grupos que precisam compor o governo e que possuem preferências diversas daquelas do partido presidencial. Os reflexos indiretos da ampla mudança do arcabouço chegam à ampliação de distorções alocativas, entendidas como o direcionamento de recursos orçamentários discricionários para bases eleitorais sem critérios efetivos de distribuição dos recursos públicos. A potencial fragmentação decorrente desse movimento advém do desmonte da caixa de ferramentas orçamentárias do Executivo.

Em resumo, a atribuição de *critérios igualitários* às emendas trouxe incentivos para ampliação do custo de governabilidade do presidencialismo de coalizão brasileiro, bem como do loteamento de cargos, que produzem – por via inversa e no lugar das emendas – distorções alocativas significativas. Contraditoriamente, foram – e ainda são – considerados como regras do jogo republicanas, isonômicas e impessoais. Entendemos que as regras não existem apenas no plano valorativo: *repercutem concretamente no funcionamento do sistema político criando incentivos ao comportamento dos agentes*. E, por isso, em nosso entendimento, os critérios igualitários e equitativos atribuídos às emendas parlamentares gestaram o *recrudescimento do orçamento secreto*, como argumentaremos na sequência.

A argumentação ostensivamente utilizada pelos congressistas que votaram pelas regras de impositividade sempre utilizaram como motivo para tais mudanças o fim do relacionamento *toma-lá-dá-cá* ou a sujeição do parlamento aos interesses do Poder Executivo. Os argumentos de “alforria do Legislativo” centram-se em torno do fim das “chantagens para a liberação das emendas” e do “humilhante ritual de via-sacra” de “peregrinação aos ministérios” para a liberação das emendas parlamentares, que representavam “desrespeito aos parlamentares e ao Parlamento”. Todavia, políticos utilizam-se de enquadramentos retóricos e discursivos para escamotear suas reais intenções. Nas palavras de Praça (2013, p. 32): “os enquadramentos discursivos mobilizados pelos atores mostram como eles utilizam estrategicamente interesses de longo prazo em seus discursos a fim de minimizar o modo como seus interesses de curto prazo podem ser bem atendidos caso certa decisão seja tomada”.

Defendemos a hipótese de que tais “enquadramentos discursivos” (PRAÇA, 2013) foram mera *cortina de fumaça* para permitir o subsequente controle do orçamento pelo Congresso Nacional. O movimento posterior evidencia que a impositividade das emendas individuais seria, apenas, uma das várias iniciativas subsequentes de ampliação das prerrogativas do Congresso em matéria orçamentária. Por isso, haveria esforços direcionados para a extensão do “regime de impositividade das emendas individuais” para as demais espécies de emendas parlamentares. E é por isso que existe uma “aparente contradição” entre o movimento inicial visando à instituição do *tratamento igualitário dos parlamentares* e a retomada do *tratamento diferenciado dos congressistas*, no âmbito do próprio Congresso Nacional, por meio da reconfiguração das emendas de relator-geral RP-9.

Efetivamente, por intermédio das emendas de relator-geral RP-9, seria retomado exatamente aquilo que, *em teoria*, pretendia-se eliminar do ordenamento jurídico financeiro brasileiro: o *tratamento diferenciado dos parlamentares*. O redesenho das instituições orçamentárias, iniciado com a regra de execução igualitária,

foi, ao final, revertido com a discricionariedade ampla conferida ao relator-geral do PLOA, que consolidaria o ápice do controle do orçamento pelo Congresso Nacional, com a destituição dos poderes do presidente da República e a transferência daquela discricionariedade para o relator-geral do orçamento. Os critérios *igualitários* e *equitativos* das emendas produziram a sublevação do Legislativo.

Portanto, trabalhamos com a hipótese de que não há contradição entre as alegações iniciais em torno da necessidade de se estabelecer as bases de um tratamento igualitário e o posterior tratamento diferenciado dos parlamentares no âmbito do próprio Congresso *pois as alegações iniciais nos parecem ser um recurso retórico destinado a angariar apoio às propostas de mudança*. A finalidade central seria, efetivamente, de transferência da discricionariedade existente no âmbito do Executivo para o âmbito do Legislativo e de ampliação das prerrogativas orçamentárias do Congresso Nacional. Em síntese: disputa de poder político.

A reconfiguração da ordem orçamentária brasileira contou com adesão maciça da classe política, associando indistintamente partidos de esquerda, centro e de direita, como comprovam as votações das emendas constitucionais nº 86, de 2015, e nº 100 e 102, de 2019. Difícil defender que os efeitos do conjunto de modificações não pudessem ser antecipados por políticos experientes que votaram favoravelmente a tais alterações. As instituições orçamentárias da Carta de 1988 foram amplamente redesenhadas, com impactos significativos para a dinâmica relacional entre Executivo e Legislativo.

Teoricamente, poder-se-ia argumentar que, havendo sido assegurados recursos para a responsividade alocativa dos congressistas (*allocation responsiveness*), estariam estes aptos a exercer suas funções de representação e fiscalização de modo mais imparcial e independente e, portanto, poderia haver um incentivo a que importantes questões ideológicas orientassem, efetivamente, os partidos políticos. Todavia, as evidências empíricas que reunimos nos levam a outro entendimento: a ampliação potencial do clientelismo nas relações políticas. Como procurou-se destacar ao longo deste trabalho, a escolha pelo cerceamento das prerrogativas do Poder Executivo não se faz sem *custo*:

Limiting executive power by giving power to a Congress is not costless. In a utopian world representatives should vote for ‘good of the country’, but in the real world they vote for geographic redistribution (ALSTON; MUELLER, 2005, p. 3).

Como vimos, o chefe do Executivo e os congressistas encontram-se submetidos a incentivos diferentes no sistema político brasileiro. Enquanto o presidente da República encontra-se em condições de internalizar os benefícios das políticas que afetem preponderantemente os interesses nacionais (ALSTON; MUELLER, 2005),

senadores e deputados encontram-se vinculados a *percepções quanto aos seus deveres de destinação de recursos (pork) e de cobranças clientelísticas de eleitores* (BEZERRA, 1999; AMES; PEREIRA; RENNÓ, 2011), bem como a mandatos locais ou regionais.

As emendas RP-9 aproveitaram-se de ampla e progressiva utilização dos marcadores de programações prioritárias no âmbito do Poder Executivo, representados pelo RP-3, utilizados, à época, para acompanhamento das programações do PPI e do PAC. A tecnologia do RP-3 foi transplantada, com êxito, para o âmbito do Legislativo, com a criação dos RPs de emendas (RP-6 e RP-7) e, mais emblematicamente, por meio da criação do RP-9, que permitiu o acompanhamento e o controle da execução orçamentária de tais programações pelo relator-geral, inclusive quanto à indicação de beneficiários das programações. As regras orçamentárias de *marcação orçamentária com o RP-9, de vedação ao cancelamento destas emendas sem anuência do relator-geral e de indicação de beneficiários* possibilitaram ao relator-geral assenhorear-se de recursos expressivos, movimentando-os com elevada discricionariedade, de acordo com as conveniências da cúpula do Congresso Nacional. A tais regras, somaram-se *autorizações regimentais significativamente elastecidas* na última década⁵⁶, que viabilizaram e multiplicaram a inclusão ou acréscimo de dotações na LOA pelo relator-geral, possibilitando a conclusão da ascendência do Legislativo em matéria orçamentária⁵⁷.

A severa diminuição dos níveis de discricionariedade do Executivo, contudo, não implicou sua eliminação no âmbito das relações políticas entre Executivo e Legislativo. O que houve, propriamente, foi o deslocamento da discricionariedade do Executivo para o âmbito do Poder Legislativo, fortalecido e empoderado por meio da reconfiguração da ordem orçamentária. A ilustração mais marcante da ampla discricionariedade no âmbito do Legislativo foi a distribuição dos recursos das emendas de relator-geral RP-9, destinadas à inclusão ou acréscimo de programações no PLOA. Tal fenômeno foi o primeiro a ser alardeado pelo Jornal *O Estado de S. Paulo*, em maio de 2021, que analisou a concentração de recursos distribuídos pelas emendas de relator-geral pelas óticas espacial e geográfica, bem como pela ótica das relações políticas, com destaque para redutos eleitorais de aliados do governo:

⁵⁶ As autorizações para as emendas de relator-geral, ampliadas regimentalmente de forma contínua e gradativa, foram condição *sine qua non* para que os redesenhos infraconstitucional e constitucional fossem operacionalmente viáveis.

⁵⁷ Exatamente por isso, assume relevo a disputa entre Legislativo e Executivo em torno da criação dos marcadores orçamentários RP-8 e RP-9. Sabia-se o que estava em jogo e o impacto potencial da inovação. Tal embate entre Executivo e Legislativo se daria, primeiramente, na aprovação da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019 (LDO-2020), e, no exercício seguinte, na aprovação da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 (LDO-2021), tendo como alvo central da disputa a instituição dos marcadores de despesa RP-8 (emendas de comissão) e RP-9 (emendas de relator-geral).

Secretamente, esses recursos extras foram concentrados num grupo de parlamentares. É um dinheiro paralelo ao previsto nas tradicionais emendas individuais a que todos os congressistas têm direito, aliados ou opositoristas.

Numa radiografia do orçamento secreto, as cidades de Tauá (CE), Santana (AP) e Petrolina (PE) aparecem em destaque como os redutos eleitorais de aliados do governo que receberam recursos de maneira desproporcional, por critérios apenas políticos. Os R\$ 110,3 milhões que o relator-geral do orçamento, Domingos Neto (PSD-CE), destinou a Tauá, em dezembro, logo após a eleição de sua mãe, Patrícia Aguiar (PSD), fizeram da cidade a maior beneficiada do Brasil por repasses da pasta do Desenvolvimento Regional no ano passado. Encravado no Sertão dos Inhamuns, o município de 57 mil moradores vive da agricultura familiar e da pecuária. É um feudo familiar. Patrícia está no quarto mandato. O avô paterno do deputado, que lhe rendeu o nome, também foi prefeito duas vezes. O pai, Domingos Filho, foi vice-governador no mandato de Cid Gomes, entre 2011 e 2014, e depois virou adversário da família Ferreira Gomes.

Na Região Norte, a cidade de Santana foi a mais beneficiada por recursos do orçamento secreto. Por indicação do senador Davi Alcolumbre (DEM-AP), o município firmou contrato de repasse de R\$ 95,7 milhões para a pavimentação de ruas, que teriam como destino Macapá se o irmão dele, Josiel Alcolumbre (DEM), tivesse vencido a eleição para prefeito da capital amapaense. Segundo fontes, para não turbinar o mandato do adversário da família, Alcolumbre redirecionou o investimento. O senador ainda redirecionou R\$ 30 milhões para Tartarugalzinho (AP), onde o correligionário Bruno Mineiro (DEM) se elegeu. Laços de família foram motivos também que tornaram Petrolina (PE) a nona cidade com mais investimentos do Ministério do Desenvolvimento Regional em 2020. O município é administrado por Miguel Coelho (MDB), filho do senador Fernando Bezerra Coelho (MDB-PE). O líder do governo no Senado ditou a transferência de R\$ 46.569.000,00 ao município por meio da estatal Companhia do Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba (Codevasf) em dois convênios, celebrados nos mesmos valores. [...] (PIRES, 2021).

O exame das contas prestadas pelo presidente da República do exercício de 2020, efetuado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), também apresentaria questionamentos acerca da concentração dos montantes distribuídos por tais emendas:

Também não foi esclarecido o critério objetivo e os referenciais de equidade que nortearam a distribuição das emendas RP-9 entre as capitais que receberam valores mais significativos. Dentre as cidades beneficiadas, em 2020, com repasses superiores a R\$ 50 milhões, foram identificadas 26 capitais, 7 cidades das regiões Norte e Nordeste e um município do Estado de São Paulo, cuja soma das transferências representou 38% dos repasses totais de recursos federais aos entes subnacionais com emendas RP-9. [...]

Dos números apurados, sobressaem os valores repassados em 2020 aos municípios de Tauá (CE), Carneiro (AM), Parintins (AM) e Santana (AP), por apresentarem alocações per capita em montantes muito superiores aos verificados nas alocações per capita dos respectivos estados, regiões e da média per capita nacional, superando, até mesmo, o maior valor per capita entre os estados (Amapá), cujos fatores serão analisados nos processos de fiscalização em curso nesta Corte de Contas (BRASIL, TCU, 2021b, p. 307-308).

Nesse contexto bastante adverso de deslocamento do eixo definidor da execução do orçamento para o Legislativo, a omissão e o não exercício de prerrogativas pelo Executivo seriam particularmente desastrosos, com ampliação do caráter difuso e clientelista de destinação de recursos, visto que o “sistema requer que os presidentes trabalhem duro para implantar suas perspectivas partidárias, bem como para exercer seus poderes constitucionais” (POWER, 2015, p. 35), e que “as decisões e estilo de gerência do presidente são essenciais” (BERTHOLINI; PEREIRA, 2017, p. 536).

Por isso, entendemos que os traços de clientelismo presentes no desenho institucional da democracia brasileira (POWER, 2015) foram reforçados com a ampliação dos incentivos de individualismo, reforçando a lógica difusa e dispersiva de alocação de recursos no período de dominância legislativa. Portanto, à *lógica centralizadora e concentradora* do período de dominância do Executivo, seguir-se-ia uma *lógica predominantemente dispersiva, individualista e atomizadora*. A nova lógica inaugurada pela dominância legislativa tem a permanente pretensão de se desvencilhar dos grilhões aos quais o Legislativo encontrava-se submetido no período de controle do Executivo. Pretende afirmar a preponderância das decisões do Legislativo e do conhecimento mais acurado das realidades locais pelos parlamentares eleitos, em contraposição às decisões centrais do Executivo, que não seriam passíveis de serem sensibilizadas pelas necessidades reais dos municípios mais longínquos e dos rincões mais pobres do Brasil.

Estas seriam as palavras de ordem do novo período. E nos parece que o afrouxamento de alguns dos dispositivos centralizadores *em matéria orçamentária* permitiria a concretização de uma “trama confusa de interesses relativamente paroquiais, difícil de deslindar rumo à produção de maiorias políticas minimamente estáveis e relativamente previsíveis” (REIS, 2007, p. 3).

Precisamos deixar claro que *não afirmamos que a discricionariedade do Poder Executivo foi eliminada*. Entendemos que ela foi significativamente reduzida e que houve uma ampliação da discricionariedade no âmbito do Poder Legislativo, que passaria a gerenciar a distribuição de recursos orçamentários carimbados com a rubrica RP-9, montando uma base de sustentação *gerenciada no Legislativo* e em

conformidade com os interesses da cúpula responsável pelo carimbo e pelas trocas relacionadas com os recursos assim carimbados.

Como assinalaria Ricardo Volpe (2019), apesar da redução da discricionariedade trazida pela EC nº 86/2015 ainda restaria a possibilidade de contingenciamento *prudencial* das despesas discricionárias, da ampliação ou restrição dos critérios de impedimentos técnicos e do *timing* da liberação dos empenhos e dos pagamentos pelos ministérios. Em suas palavras:

No entanto, tal redução do grau da discricionariedade do Poder Executivo não significa o fim do uso de emendas parlamentares ou da lei orçamentária para promover barganha política uma vez que os critérios para estabelecer os impedimentos técnicos à execução e à liberação financeira assumiram o espaço da redução da discricionariedade anterior promovida pelos contingenciamentos. Ademais, intensificou-se o uso de outras emendas coletivas e de programações discricionárias de âmbito nacional dos ministérios (chamadas por parlamentares no sentido lato de extra orçamentárias) para promover os acordos políticos (VOLPE, 2019, p. 96).

Concordamos com Volpe quanto à questão do *timing* da execução das emendas e com a possibilidade de haver um *contingenciamento prudencial*. Todavia, não aderimos ao argumento de que a normatização dos impedimentos técnicos possibilitaria o exercício de um poder discricionário do Poder Executivo quanto às emendas.

Como atestam as auditorias da CGU e do TCU, o saneamento de impropriedades de ordem técnica no âmbito do Poder Executivo, hoje, é um *exame predominantemente formal* em função da *exiguidade de tempo, elevado quantitativo de propostas e baixa quantidade de servidores*. Portanto, as atuais limitações não permitem a realização de análises consistentes acerca dos planos de trabalho, o que é comprovado pelo fato de que 79% impedimentos decorreram da *não apresentação de propostas* ou de *ausência de complementação* (CGU, 2019; TCU, 2019; TCU, Relatório de Contas, 2021). Ademais, o prazo para que os órgãos setoriais analisem a eventual existência de impedimentos de ordem técnica é *significativamente exíguo*, especialmente aquele reservado para análise das propostas. Assim, “o elevado quantitativo de propostas aliado à baixa quantidade de servidores não permite que se realizem análises consistentes acerca dos planos de trabalho e projetos a serem contemplados com recursos das emendas” (BRASIL, TCU, 2019, p. 43).

O exame das contas do presidente da República de 2021, pelo TCU, indica a mesma situação fática:

Em consulta ao Siop, evidenciou-se que R\$ 13,8 milhões foram considerados impedimentos de ordem técnica, em 479 análises, sendo a maior parte, 272 casos (56,8%), decorreram da não apresentação de proposta ou plano de trabalho ou apresentação

fora dos prazos previstos; 107 casos (22,3%) não complementação de ajustes em proposta; e 79 casos (16,5%) outras razões de ordem técnica devidamente justificadas (BRASIL, TCU, Relatório de Contas, 2022).

Assim, para que fosse possível que a normatização dos impedimentos técnicos ampliasse a discricionariedade do Poder Executivo de forma significativa *seria necessário que o exame das propostas fosse, efetivamente, um exame de mérito*, a permitir a checagem e verificação da aderência das propostas aos critérios estabelecidos pelas políticas públicas setoriais. Somente assim a ampliação das hipóteses de impedimento técnico – *que, aliás, são meramente exemplificativas*, como vimos – teria o condão de ensejar uma análise discricionária quanto à conveniência e oportunidade de avaliação das propostas submetidas à aprovação no âmbito do Poder Executivo. Enquanto a realidade descrita pela CGU e TCU não se modificar, essa possibilidade é inexistente.

Além do *timing* de liberação das emendas impositivas e das emendas de relator-geral, que permitem a escolha discricionária das programações a serem objeto de inclusão ou acréscimo, restaria outra válvula de escape nem sempre notada. Trata-se do § 18 do art. 166 da Constituição, que prevê:

§ 18. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, os montantes previstos nos §§ 11 e 12 deste artigo [*emendas impositivas individuais e emendas impositivas de bancada, respectivamente*] **poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias** (grifos nossos).

Desta forma, o dispositivo permite que o contingenciamento seja aplicado *diferentemente* para as demais despesas discricionárias e para as emendas impositivas. Em outras palavras: as emendas impositivas poderão sofrer *limitação menor* do que aquela prevista para o conjunto das demais despesas discricionárias. Contudo, como a execução de tais emendas se dá de forma impessoal e igualitária, todos parlamentares, independentemente de integrarem, ou não, a base de sustentação do governo, serão beneficiados com a limitação menor incidente sobre as suas emendas. Tal possibilidade foi objeto de exame pelo TCU em auditoria realizada sobre as emendas parlamentares, em 2019, como se pode destacar dos excertos transcritos abaixo:

a Constituição Federal, ao dispor sobre o orçamento impositivo a ser definido individualmente pelos parlamentares, prescreve que o montante de emendas orçamentárias não pode sofrer limitação de empenho superior ao das despesas comuns, mas não proíbe o contrário, ou seja, que as outras despesas sejam limitadas em percentual maior, como se depreende do § 18 do art. 166, no sentido de que os montantes relativos às emendas parlamentares e de bancadas de estados e do DF “poderão ser reduzidos em até a mesma

proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias” (BRASIL, TCU, voto do Min. Vital do Rego, 2019, p. 5).

Dessa forma, verifica-se que, não obstante a análise da execução orçamentária não demonstrar o favorecimento de partidos em detrimento de outros, a análise da programação orçamentária e financeira do Poder Executivo [no exercício de 2017] demonstra uma opção desse Poder por liberar limites de empenho e pagamento para despesas decorrentes de emendas parlamentares individuais em detrimento de outras despesas, já que houve, durante todo o exercício de 2017, indicação de necessidade de limitação de empenho e pagamento de despesa, que foi aplicado em outras despesas financiadas pelo Orçamento Geral da União, mas não em emendas individuais impositivas (BRASIL, TCU, 2019, p. 62).

Portanto, se antes do redesenho orçamentário o Executivo utilizava com maior amplitude sua discricionariedade na execução do orçamento como elemento central para a costura da coalizão de governo (PEREIRA; MUELLER, 2002; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2005), com as novas regras a discricionariedade do Executivo, em relação ao orçamento, ficaria praticamente limitada ao *timing* de execução das emendas impositivas e à possibilidade de contingenciamento a maior das despesas discricionárias, ampliando-se a liberação das emendas (§ 18 do art. 166 da Constituição). Tais modificações implicaram maior dependência do chefe do Executivo quanto ao relator-geral do orçamento, para que eventual discricionariedade nas indicações das programações pudesse ser utilizada, assegurando apoio parlamentar ao governo. Assim, se antes as cartas eram dadas pelo Executivo, passaram a ser distribuídas pelo Legislativo, *deslocando-se o pêndulo do poder da determinação da programação a ser executada para o Poder Legislativo em contraposição ao Poder Executivo*.

A *triangulação normativa das emendas individuais e de bancada* ensejaria a remodelação e fortalecimento das emendas de relator-geral como instrumento de construção e gerenciamento da coalizão de governo, em um contexto de diminuição da discricionariedade do Poder Executivo na execução do orçamento e de desvalorização das emendas individuais e de bancada como elementos integrantes da caixa de ferramentas do Executivo (RAILE; PEREIRA; POWER, 2010).

6.4 CONTORNOS FÁTICOS E EMPÍRICOS DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

Qualquer exame acerca do processo orçamentário brasileiro estaria incompleto se não incluísse um panorama dos contornos fáticos e empíricos da alocação de recursos. Ora, são exatamente os traços alocativos que permitem identificar os eixos fundamentais que presidem a destinação dos recursos públicos no ordenamento

fiscal brasileiro. Portanto, torna-se imprescindível que se examine as colunas centrais que sustentam o processo alocativo federal.

Preliminarmente, faz-se necessário salientar que a moldura orçamentária constitucional brasileira é composta por significativas restrições alocativas, as quais decorrem, centralmente, do elevado nível de predeterminação – ou de vinculação – das receitas e das despesas orçamentárias. Tal fenômeno, popularmente denominado de *rigidez orçamentária*, deriva do fato de que os recursos orçamentários de livre aplicação representam apenas cerca de 10% do total de recursos (REZENDE; CUNHA, 2005, p. 11). A dimensão da rigidez orçamentária também pode ser aquilatada pela magnitude das despesas obrigatórias no conjunto de despesas do governo federal, visto que aquelas representam cerca de 90% da despesa não financeira da União (VELLOSO, 2006, p. 112).

A rigidez orçamentária pode ser caracterizada como o elevado nível de *predeterminação* da aplicação dos recursos orçamentários, seja do ponto de vista das receitas auferidas ou da realização da despesa orçamentária. A *rigidez da receita* decorre da elevada vinculação da receita de impostos a órgãos, fundos ou despesas; a *rigidez da despesa*, por sua vez, decorre principalmente da elevada participação das despesas obrigatórias no conjunto do gasto público. Embora seja um elemento distintivo do ordenamento fiscal pátrio, não se trata de característica particular ou exclusiva brasileira (REZENDE; CUNHA, 2005, p. 21).

Não por outro motivo, a poderosa imagem evocada por Aaron Wildavsky para caracterizar o orçamento é a de um *iceberg*, em que a maior parte dos recursos encontra-se submersa, fora do alcance dos agentes:

A maior parcela do orçamento é produto de decisões pretéritas. O orçamento pode ser concebido como um *iceberg* em que a maior parte encontra-se submersa, fora do controle dos agentes. Orçamentação é um processo incremental, e não de ampla revisão (WILDAVSKY; CAIDEN, 2004, p. 46, tradução livre).

Portanto, quando se trata do panorama constitucional orçamentário brasileiro, evidencia-se elevado conjunto de definições alocativas prévias, por intermédio do direcionamento de recursos para setores específicos, representando as condicionantes primeiras da atividade alocativa. Em tais hipóteses, não há discricionariedade alocativa por parte dos poderes Executivo e Legislativo, que devem equacionar a necessária parametrização orçamentária de acordo com os ditames constitucionais.

Assim, o montante de recursos de livre alocação por parte dos poderes Executivo e Legislativo é reduzido, em termos comparativos ao total de recursos aplicados por intermédio da peça orçamentária, sendo representado pelas despesas discricionárias, compostas principalmente pelos grupos de natureza da despesa

4 (investimentos) e 3 (outras despesas correntes). Tal ponderação, contudo, não significa que os recursos sobre os quais incidirão as decisões alocativas fundamentais não sejam significativos, da ordem de R\$ 100 bilhões⁵⁸.

Muito embora saibamos da importância da discussão acerca das despesas financeiras e de seu impacto sobre as contas públicas⁵⁹, foge ao escopo deste trabalho tal investigação. Há estudos anteriores que realizaram comparações entre os montantes alocados por intermédio das emendas parlamentares relativamente ao conjunto total das despesas do orçamento. Todavia, não acreditamos que essa comparação seja a mais adequada, pois não permite a visualização efetiva e real do componente do gasto derivado da atuação parlamentar em relação ao conjunto ao qual pertence (*as emendas não são efetivamente despesas obrigatórias e, sim, despesas discricionárias de execução obrigatória*). Portanto, entendemos necessário que a comparação dos montantes de emendas parlamentares seja realizada em relação ao *total das despesas discricionárias*, que são diretamente gerenciáveis pelo governo.

Nesse mesmo sentido, Hartung, Mendes e Giamgiabi (2021, p. 21), em análise recente, destacaram a crescente participação das emendas parlamentares no conjunto das despesas discricionárias: “as emendas já estão tomando parte relevante do Orçamento. Elas já representam 15% de toda a despesa de livre alocação do Orçamento (discricionárias mais emendas)”. Há que se examinar tal evidência em perspectiva mais ampliada.

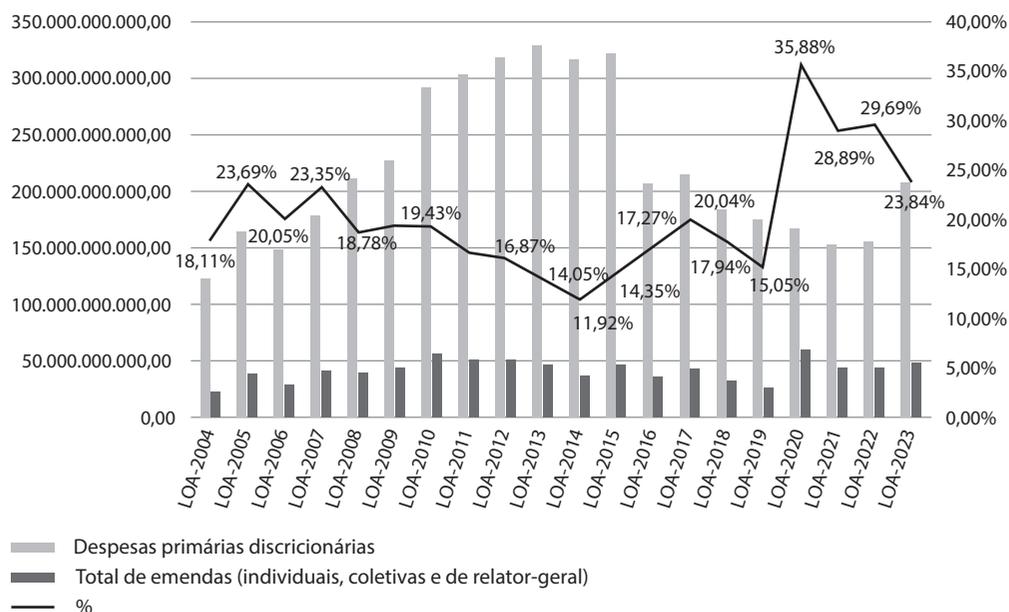
Procuramos investigar o comportamento das emendas relativamente ao conjunto das despesas discricionárias em decorrência da alocação final realizada no âmbito do Congresso Nacional, no período de 2004 a 2023. Para tanto, utilizamos como base principal dos dados apresentados na sequência os *relatórios finais da CMO*, que indicam os montantes finais alocados para cada tipo de emenda parlamentar. No caso das emendas de relator-geral, precisamos filtrar as informações para retirar apenas a subespécie de emenda que nos interessa: os *acréscimos ou inclusões de dotações discricionárias (AID)* introduzidos na proposta de orçamento pelo relator-geral

⁵⁸ Em 2020, as despesas discricionárias iniciais da LOA, exclusive emendas, foram cerca de R\$ 89,6 bilhões, em valores nominais. Em 2021, de R\$ 93,7 bilhões; em 2022, de R\$ 109,3 bilhões. Em 2023, com a *ampliação do teto de gastos* (EC 126, de 2022), as despesas discricionárias iniciais alcançariam R\$ 171,6 bilhões. Dados extraídos do SIOP.

⁵⁹ Como destaca Élidea Graziane Pinto (2021, p. 27-28): “Enquanto são mantidas relativamente intocadas e opacas a regressiva matriz tributária brasileira e a repercussão ilimitada das despesas financeiras sobre a dívida bruta do governo geral – DBGG, para fins de gestão das políticas cambial, creditícia e monetária pelo Banco Central, as despesas primárias que promovem a consecução dos direitos fundamentais foram eleitas como variável preferencial (quicá única) de ajuste e, por conseguinte, de adiamento”.

apresentados no Demonstrativo de Emendas de Relator-geral do parecer final da CMO (DERG). Agregando-se os montantes finais alocados de emendas da proposta e comparando-se tais montantes com as despesas primárias discricionárias, de acordo com extrações do Sistema Informatizado de Planejamento e Orçamento (SIOP) da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), pudemos verificar a evolução dos montantes no período indicado, conforme se pode visualizar no Gráfico 6.3:

Gráfico 6.3 – Evolução anual da relação Emendas X Despesas discricionárias



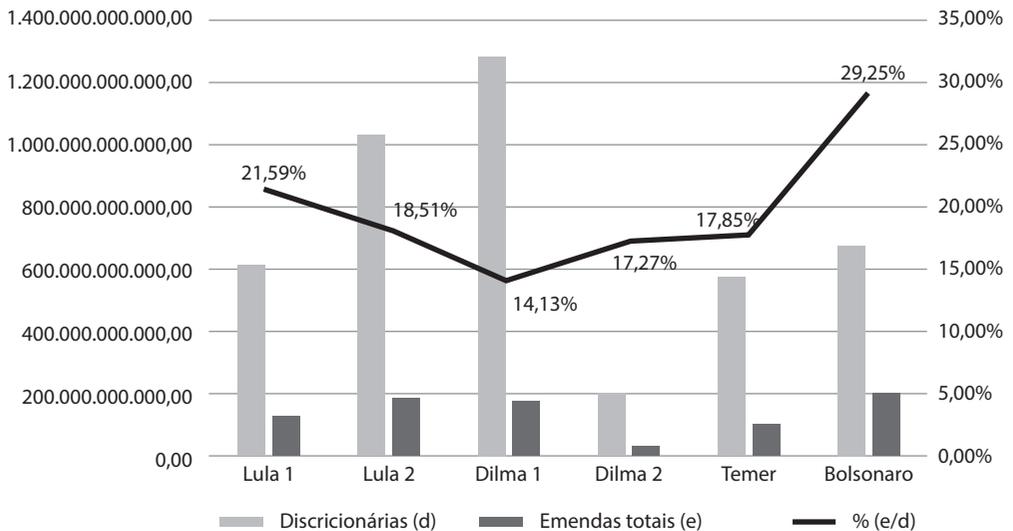
Fonte: Relatórios “Emendas à Despesa Individuais Aprovadas e Aprovadas Parcialmente por Autor” e Relatório “Emendas à Despesa Coletivas Aprovadas e Aprovadas Parcialmente por Autor” e “Demonstrativo das Emendas de Relator-geral por modalidade”, integrantes do Parecer final da CMO ao PLOA. Montantes das programações vetadas pelo Executivo nas LOAs de 2021 e 2022 subtraídos. Em R\$ 1,00. Valores atualizados a preços de dez/2022. Compilação e sistematização do autor.

Logicamente, a explicação da variação anual da relação emendas/discricionárias (*e/d*) demanda análise pormenorizada de uma série de fatores, dentre os quais se destacam as *condições macroeconômicas e políticas* em que se movimenta a coalizão de governo. De forma exemplificada, para se analisar as condições que permitiram a queda do percentual da relação emendas/discricionárias (*e/d*) de 29,69%, em 2022, para 23,84%, em 2023, obrigatoriamente, deve-se considerar a aprovação da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, que *ampliou o teto de gastos em R\$ 145 bilhões*, bem como os impactos do julgamento do orçamento secreto, que impossibilitou a continuidade da alocação de R\$ 18,45 bilhões em

emendas RP-9. Esta análise anual pormenorizada, contudo, fugiria aos propósitos deste trabalho. De forma geral, verifica-se que a média anual da relação emendas/despesas discricionárias, no período de 2004 a 2023, corresponde a 18,95%, percentual acima do que aquele apresentado por Hartung, Mendes e Giambiagi (2021). Destacam-se como pontos extremos da curva histórica, o menor percentual da *relação e/d* durante o primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff, com 11,92% em cenário de montantes mais elevados de despesas discricionárias da LOA-2014, sinalizando uma contenção das emendas, o que *pode* ser um fator de explicação para a relação difícil com o Congresso Nacional. O outro ponto extremo da curva é justamente o maior percentual histórico da *relação e/d*, durante o governo do presidente Jair Bolsonaro, com 35,88%, na LOA-2020.

Perspectiva mais interessante nos pareceu a agregação dos montantes das emendas e sua comparação com as despesas discricionárias dentro de cada mandato presidencial. Subjacente a tal sistematização dos dados está o entendimento de que os governos apresentam comportamento diferenciado em sua relação com o Congresso Nacional e em decorrência da base parlamentar construída – ou não – com o Parlamento brasileiro. Veja-se o Gráfico 6.4:

Gráfico 6.4 – Evolução % emendas *versus* discricionárias – por mandato presidencial



Fonte: SIOP para dotações iniciais das despesas primárias discricionárias. Para os montantes de emendas: Relatórios “Emendas à Despesa Individuais Aprovadas e Aprovadas Parcialmente por Autor” e Relatório “Emendas à Despesa Coletivas Aprovadas e Aprovadas Parcialmente por Autor” e “Demonstrativo das Emendas de Relator-geral por modalidade”, integrantes do Parecer da CMO ao PLOA. Montantes das programações vetadas pelo Executivo nas LOAs de 2021 e 2022 subtraídos. Em R\$ 1,00. Valores atualizados a preços de dez/2022. Compilação e sistematização do autor.

Os extremos da *curva e/d*, por mandato presidencial, ocorrem sob os governos de Dilma Rousseff (2011-2014) e de Jair Bolsonaro (2019-2022), sendo, no primeiro caso, a menor relação percentual histórica, e, no segundo, a maior. O primeiro mandato de Dilma seria aquele em que a *relação emendas/discricionárias* seria a menor em comparação a todos os demais governos, desde Lula 1. Tal indicador pode ser considerado como *um* dos elementos da relação difícil entre Dilma e Congresso, muito embora o crescimento das discricionárias também seja um fator importante. Importante registrar, no caso do governo Temer, que a *relação e/d* no ocorre no contexto de instituição e vigência do *teto de gastos* (Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016). Portanto, a manutenção da *relação e/d* no patamar de 17,85% no cenário de teto de despesas primárias aponta para o avanço das emendas em cenário de disputa de espaço fiscal com as demais despesas discricionárias e de crescimento das despesas obrigatórias. Depois de Temer, a relação apresenta um crescimento significativo, alcançando seu ápice no governo de Jair Bolsonaro. A Tabela 6.9 apresenta os montantes das emendas totais e das despesas discricionárias durante os mandatos presidenciais e a respectiva relação percentual de cada governo:

Tabela 6.9 – Discricionárias e totais de emendas alocadas por mandato

Governo	Discricionárias (d)	Emendas totais (e)	% (e/d)
LULA 1	613.589.456.457,39	132.502.691.977,84	21,59%
LULA 2	1.033.373.665.150,95	191.286.219.547,70	18,51%
DILMA 1	1.285.709.848.648,77	181.721.411.524,58	14,13%
DILMA 2	206.994.372.840,65	35.756.169.090,58	17,27%
TEMER	574.434.854.995,14	102.510.973.094,14	17,85%
BOLSONARO	682.379.990.137,21	199.580.531.135,97	29,25%

Fonte: SIOP e Pareceres finais dos PLOAs na CMO. Montantes atualizados a dez/2022.

Em síntese, a *relação emendas/discricionárias* não apresenta um crescimento contínuo e progressivo, encontrando-se submetida às condições econômicas e políticas concretas da coalizão de governo vigente. Ademais, as evidências apontam para um crescimento significativo da *relação e/d* nos anos 2020, 2021 e 2022, durante o governo de Jair Bolsonaro, de forma coincidente com a reconfiguração normativa das emendas de relator-geral, na vigência do *teto de gastos* (*limite das despesas discricionárias existente desde o fim de 2016*). Portanto, a *relação e/d* não apenas *creceu*, como o fez *às custas do achatamento das demais despesas discricionárias* necessárias à implementação de políticas públicas. Em nossa avaliação, o governo de Jair Bolsonaro terceirizou a articulação política, em cenário de significativa diminuição da discricionariedade do Executivo e de desmonte da caixa de ferramentas orçamentárias,

entregando a gerência da coalizão para os atores centrais do Congresso Nacional (Relator-geral da CMO e presidentes da Câmara e do Senado).

Analisando-se comparativamente os montantes de emendas e os investimentos do governo federal, percebe-se que, desde 2016, aqueles montantes são significativos, correspondendo a mais de 50% do total de investimentos previstos na peça orçamentária. Nesse contexto, o crescimento da alocação de recursos pelo Congresso Nacional tende a implicar uma maior fragmentação alocativa. Em particular, os montantes de 2020, 2021 e 2022 são bastante preocupantes, nesse sentido, como se pode verificar na Tabela 6.10.

Tabela 6.10 – Comparativo GND-4 e emendas alocadas

Ano	GND 4 - Investimentos	Emendas totais alocadas	%
2004	12.368.454.214,00	7.601.339.168,00	61,46%
2005	21.358.701.220,00	14.237.825.229,00	66,66%
2006	21.240.888.953,00	11.644.885.927,00	54,82%
2007	27.334.887.091,00	16.770.176.270,00	61,35%
2008	37.883.049.753,00	16.608.476.811,00	43,84%
2009	47.616.761.254,00	19.679.655.083,00	41,33%
2010	58.108.263.677,00	26.201.314.812,00	45,09%
2011	62.922.507.511,00	25.039.900.856,00	39,79%
2012	80.332.821.096,00	26.956.182.046,00	33,56%
2013	86.555.836.161,00	25.484.315.123,00	29,44%
2014	81.406.076.737,00	22.055.287.170,00	27,09%
2015	83.090.584.204,00	28.787.140.600,00	34,65%
2016	45.362.439.406,00	24.579.774.927,00	54,19%
2017	58.135.467.780,00	43.046.813.881,34	74,05%
2018	44.033.085.482,00	33.125.076.681,79	75,23%
2019	36.199.713.083,00	26.339.082.531,02	72,76%
2020	40.930.370.947,00	60.010.485.389,80	146,62%
2021	38.128.879.947,00	44.039.429.054,99	115,50%
2022	42.390.867.143,00	45.899.482.728,17	108,28%
2023	71.050.173.328,00	49.631.133.963,00	69,85%
total	996.449.828.987,00	567.737.778.252,11	56,98%

Fonte: SIOP para GND 4 e Pareceres finais da CMO para emendas. Em R\$ 1,00. Valores nominais.

Segundo Figueiredo e Limongi (2008), para garantir uma participação mais responsável no processo de aprovação do orçamento, o Congresso teria *limitado o paroquialismo e o localismo*, atando suas próprias mãos e estabelecendo normas

regimentais que racionalizaram a atuação individual dos parlamentares na apresentação de emendas.

A visão tradicional acerca do funcionamento do Congresso enfatizaria, incorretamente, o personalismo e a dispersão de recursos. Apenas as emendas individuais apresentariam os traços normalmente atribuídos à participação do Congresso no processo orçamentário como a dispersão de recursos e aplicação no nível local e, de qualquer forma, esses não seriam os traços predominantes, havendo uma *prioridade para as decisões alocativas coletivas e institucionais*:

O localismo é a característica predominante de um, e apenas um, tipo de participação do Congresso no processo orçamentário. Mais importante: um tipo de participação que não é, independentemente do indicador adotado, o mais relevante ou prioritário (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008, p. 76).

Para que se possa avaliar adequadamente o argumento de Figueiredo e Limongi (2008), torna-se necessário analisar a composição das espécies de emendas parlamentares relativamente ao volume total de emendas. Com tal desagregação, torna-se possível verificar o peso relativo de cada um dos tipos de emendas (individuais, de comissão, de bancada e de relator-geral). Preliminarmente, cabe apontar que há divergência nos exames, pois, enquanto Figueiredo e Limongi (2008) destacam a ênfase nas emendas coletivas, Greggianin (2011) aponta as emendas individuais com participação crescente em relação ao cômputo global.

Primeiramente, com os dados extraídos do SIOP pode-se apontar os seguintes montantes para as emendas individuais (RP-6) e para as emendas de bancada (RP 7):

Tabela 6.11 – Emendas individuais RP-6 e de bancada RP-7 (LOA-2014 a LOA-2023)

Ano	Emendas individuais (RP-6)	Emendas de bancada (RP-7)
2014	R\$ 8,672 bilhões	
2015	R\$ 9,663 bilhões	
2016	R\$ 9,097 bilhões	
2017	R\$ 9,099 bilhões	R\$ 6,066 bilhões
2018	R\$ 8,774 bilhões	R\$ 3,071 bilhões
2019	R\$ 9,144 bilhões	R\$ 4,580 bilhões
2020	R\$ 9,468 bilhões	R\$ 5,927 bilhões
2021	R\$ 9,670 bilhões	R\$ 7,302 bilhões
2022	R\$ 10,930 bilhões	R\$ 5,867 bilhões
2023	R\$ 21,245 bilhões	R\$ 7,691 bilhões

Fonte: SIOP da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento. Dotações iniciais da LOA. Valores nominais. Em R\$ bilhões.

Os registros disponíveis no SIOP permitem acompanhar as emendas individuais e de bancada por intermédio dos identificadores de resultado primário (RPs); contudo, a limitação existente é a data de criação do respectivo RP. Desta forma, somente a partir da criação do RP-6, por exemplo, há extrações no SIOP relativamente às emendas individuais impositivas (2014, no caso das emendas individuais impositivas). O mesmo ocorre com as emendas de bancada, transformadas em emendas impositivas em 2017, por força da LDO. Portanto, não se torna possível elaborar uma longa série histórica por meio dos registros do SIOP. De qualquer forma, pode-se verificar que, *a partir de 2017, há uma primazia para as emendas individuais impositivas, em termos de montante, relativamente às emendas impositivas de bancada*. Portanto, a comparação dos montantes *impositivos* das emendas evidencia a prevalência das emendas individuais, no período recente.

Para a elaboração de uma série histórica mais longa utilizaremos a documentação do Parecer Final da CMO, durante o processo de elaboração do orçamento anual, basicamente os Relatórios “Emendas à despesa individuais aprovadas e aprovadas parcialmente por Autor” e “Emendas à despesa coletivas aprovadas e aprovadas parcialmente por autor”. Tais relatórios representam os montantes finais aprovados pela CMO. Veja-se na Tabela 6.12.

Os percentuais *médios* do período 2004-2023 indicam a primazia das emendas coletivas (de comissão e de bancada), com 47,50% de participação relativa, seguida das emendas individuais com média de 29,75% e, por último, das emendas de relator-geral AID, com 22,75%. Todavia, *considerando-se os últimos quatro exercícios financeiros (LOA-2020 à LOA-2023), as emendas individuais apresentam os maiores valores percentuais relativos em relação às emendas coletivas*. De qualquer forma, os montantes mais expressivos, como se observa das LOAs de 2020 a 2022, referem-se aos acréscimos/inclusões de dotações do relator-geral ao orçamento, no contexto da reconfiguração das emendas de relator-geral, com os percentuais de 62,30%, 49,65% e 52,38%, respectivamente.

No contexto de perda gradativa de participação das emendas coletivas em relação às individuais, deve-se salientar que os montantes aprovados no parecer final da CMO não indicam os percentuais obrigatórios das emendas impositivas individuais e de bancada, como se pode observar da Tabela 6.13 a seguir:

Tabela 6.12 – Participação relativa das emendas individuais, coletivas e de relator-geral (2004-2023)

LOA	Individuais	%	Coletivas	%	Relator-geral	%	Total
LOA 2004	4.326.265.693,25	19,50%	11.901.026.178,80	53,64%	5.960.978.392,51	26,87%	22.188.270.264,56
LOA 2005	5.649.469.697,55	14,58%	20.556.736.583,98	53,04%	12.548.870.659,09	32,38%	38.755.076.940,62
LOA 2006	7.597.324.454,66	25,46%	20.249.475.111,87	67,86%	1.995.279.437,24	6,69%	29.842.079.003,77
LOA 2007	8.790.096.208,37	21,07%	28.388.284.679,17	68,05%	4.538.884.881,34	10,88%	41.717.265.768,88
LOA 2008	11.322.979.064,48	28,55%	25.427.601.610,46	64,12%	2.903.821.880,70	7,32%	39.654.402.555,64
LOA 2009	13.298.878.338,23	30,11%	30.137.535.366,63	68,24%	729.376.700,00	1,65%	44.165.790.404,86
LOA 2010	15.960.753.112,97	28,29%	23.026.622.869,45	40,81%	17.434.409.567,42	30,90%	56.421.785.549,84
LOA 2011	15.710.356.377,35	30,78%	26.436.805.008,50	51,79%	8.897.079.651,50	17,43%	51.044.241.037,35
LOA 2012	16.996.734.435,65	32,99%	26.298.564.822,60	51,04%	8.233.359.307,22	15,98%	51.528.658.565,47
LOA 2013	16.081.084.348,51	34,84%	27.647.076.179,23	59,89%	2.452.374.565,18	5,27%	46.160.535.092,92
LOA 2014	14.849.729.127,94	39,32%	22.483.857.123,49	59,53%	434.961.741,20	1,15%	37.768.527.992,63
LOA 2015	15.529.915.923,85	33,57%	22.619.968.263,42	48,89%	8.113.805.686,28	17,54%	46.263.689.873,55
LOA 2016	13.233.410.596,88	37,01%	17.711.828.975,28	49,54%	4.810.929.518,42	13,45%	35.756.169.090,58
LOA 2017	12.371.362.513,60	28,74%	22.668.030.565,99	52,66%	8.007.420.801,75	18,60%	43.046.813.881,34
LOA 2018	11.604.460.276,62	35,03%	11.763.645.361,39	35,51%	9.756.971.043,78	29,45%	33.125.076.681,79
LOA 2019	11.623.372.035,86	44,13%	12.812.295.709,90	48,64%	1.903.414.785,26	7,23%	26.339.082.531,02
LOA 2020	11.654.413.016,83	19,42%	10.967.671.180,75	18,28%	37.388.401.192,22	62,30%	60.010.485.389,80
LOA 2021	11.410.847.816,69	25,91%	10.763.426.994,65	24,44%	21.865.154.243,65	49,65%	44.039.429.054,99
LOA 2022	11.647.179.551,30	25,38%	10.208.833.584,99	22,24%	24.043.469.591,88	52,38%	45.899.482.728,17
LOA 2023	21.245.943.293,00	42,81%	18.535.190.670,00	37,35%	9.850.000.000,00	19,85%	49.631.133.963,00
TOTAL	250.904.575.883,59	29,75%	400.604.456.840,55	47,50%	191.848.963.646,64	22,75%	843.357.996.370,78

Fonte: Relatórios "Emendas à despesa individuais aprovadas e aprovadas parcialmente por autor"; "Emendas à despesa coletivas aprovadas e aprovadas parcialmente por autor"; e "Demonstrativo das Emendas de Relator" (DERG) integrantes do Parecer final da CMO. Em R\$ 100. Valores atualizados a dez/2022. Compilação e sistematização do autor.

Tabela 6.13 – Emendas de bancada RP-7 e RP-2

Emendas de Bancada Estadual			
Ano	Parecer final CMO	RP-7	diferença
2017	11.959.811.242,00	6.066.363.319,00	5.893.447.923,00
2018	7.356.816.243,00	3.071.155.338,00	4.285.660.905,00
2019	8.393.649.329,00	4.579.969.644,00	3.813.679.685,00
2020	8.223.234.753,00	5.927.298.253,00	2.295.936.500,00
2021	9.121.572.264,00	7.301.901.752,00	1.819.670.512,00
2022	7.177.961.891,00	5.866.901.347,00	1.311.060.544,00
2023	10.968.249.280,00	7.691.907.941,00	3.276.341.339,00

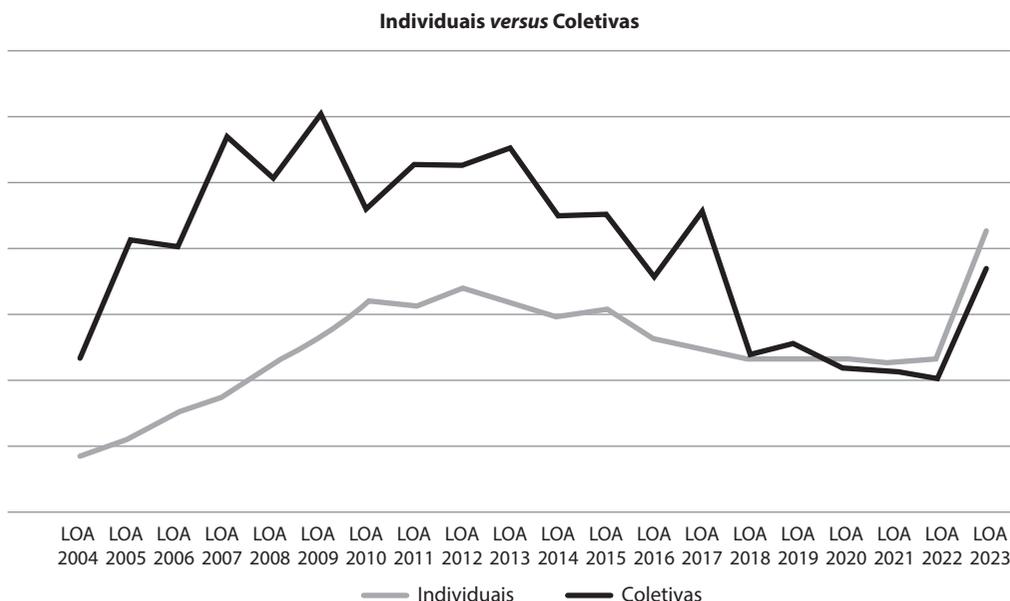
Fonte: SIOP para RP-7 e Pareceres finais da CMO para emendas de bancada. Montantes nominais.

Assim, pode-se verificar, como no caso da LOA-2017, a existência de diferença a maior para as emendas constantes do relatório integrante do parecer final da CMO (*R\$ 11,959 bilhões no Relatório do Parecer Final da CMO versus R\$ 6,066 bilhões, no SIOP*). Tal diferença se deve a que os congressistas tem aprovado, *desde a instituição da impositividade das emendas de bancada*, montantes maiores do que aqueles de execução obrigatória. Em outras palavras: aprovaram-se, *além das emendas de bancada RP-7, também emendas de bancada RP-2* (discricionárias). Nesse contexto, considerando-se os *montantes de execução obrigatória*, a primazia conferida, nos últimos exercícios, para as emendas individuais se apresenta ainda maior. Portanto, entendemos que as evidências empíricas apresentadas alinham-se com os achados de Greggianin (2011, p. 171).

O Gráfico 6.5 apresenta a visualização da evolução dos montantes relativos das emendas individuais e coletivas (de comissão e de bancada) no período de 2004-2023. Pode-se observar que o padrão de superioridade das emendas coletivas é interrompido a partir de 2018 e, a partir da LOA-2020, os montantes das emendas individuais supera aquele das emendas coletivas.

Em síntese, entendemos que os *atuais* eixos centrais do processo orçamentário privilegiam as emendas individuais destinadas aos redutos eleitorais dos parlamentares e não as emendas coletivas, potencializando alocações que não atendem a critérios mais amplos de aderência a políticas públicas federais. E nem sequer precisamos, para comprovar o atual perfil de alocação dispersivo, recorrer ao *desvirtuamento* que a literatura tem insistido em associar às emendas coletivas (BEZERRA, 1999; TOLLINI, 2008; GREGGIANIN, 2011; PRAÇA, 2013; BIJOS, 2021). Como resumiu Hélio Tollini (2008, p. 218):

Gráfico 6.5 – Evolução das emendas individuais e emendas coletivas no período do LOA-2004 ao PLOA-2023



Fonte: Relatórios “Emendas à despesa individuais aprovadas e aprovadas parcialmente por Autor” e “Emendas à despesa coletivas aprovadas e aprovadas parcialmente por autor”, integrantes do Parecer da CMO. Valores atualizados a dez/2021. Compilação e sistematização do autor.

A grande vantagem das emendas coletivas, que foram concebidas para atender os interesses maiores de Estados, regiões ou comissões setoriais, seria supostamente estarem livres de motivações escusas, já que teriam que ser objeto de negociação formal entre grupos de parlamentares (com exigências de quórum mínimo). Infelizmente, com o passar do tempo, as emendas coletivas passaram a ser acometidas dos mesmos males das emendas individuais. Essa descaracterização iniciou-se pelas bancadas estaduais menores, onde era mais fácil dividir o número de emendas pelos parlamentares da respectiva bancada e desconsiderar em parte os pleitos do governador, de forma que cada emenda representasse o interesse particular de um parlamentar. Com o passar dos anos, essa prática estendeu-se a outras bancadas, inclusive regionais, nas quais os parlamentares dividiam-se em subgrupos afins com direito a determinada quantidade de emendas. Ao fim, desfigurou-se completamente um instrumento cujo objetivo inicial era o de dificultar negociações escusas entre parlamentares, governos locais e grupos privados em torno das verbas orçamentárias federais (TOLLINI, 2008, p. 218).

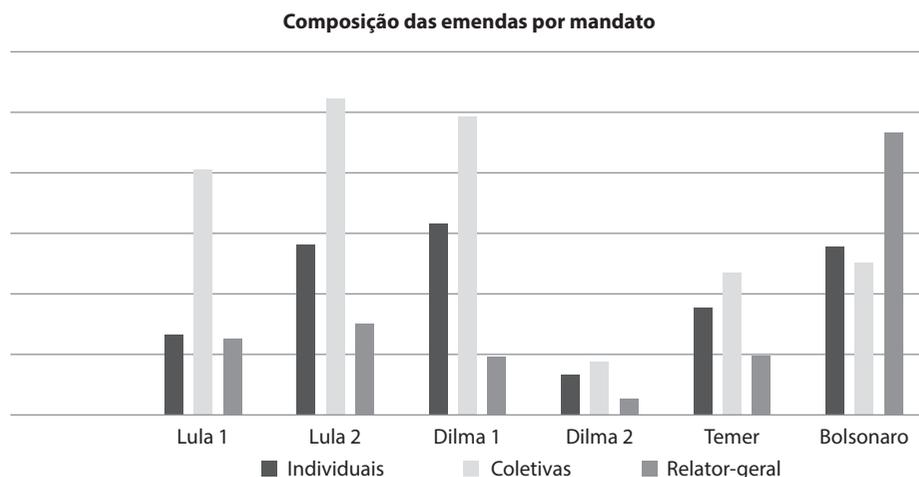
A Tabela 6.14 e o Gráfico 6.6 procuram evidenciar a composição das espécies de emendas dentro de cada governo, indicando os instrumentos privilegiados em cada mandato presidencial:

Tabela 6.14 – Emendas individuais, coletivas e de relator-geral, por mandato

LOA	Individuais	Coletivas	Relator-geral	Total
LULA 1	26.363.156.053,83	81.095.522.553,82	25.044.013.370,18	132.502.691.977,83
LULA 2	56.292.966.893,03	105.028.564.855,04	29.964.687.799,62	191.286.219.547,69
DILMA 1	63.457.463.835,95	99.049.446.388,74	19.214.501.299,88	181.721.411.524,57
DILMA 2	13.233.410.596,88	17.711.828.975,28	4.810.929.518,42	35.756.169.090,58
TEMER	35.599.194.826,08	47.243.971.637,28	19.667.806.630,79	102.510.973.094,15
BOLSONARO	55.958.383.677,82	50.475.122.430,39	93.147.025.027,75	199.580.531.135,96

Fonte: Relatórios finais da CMO e SIOP.

Gráfico 6.6 – Comparativo alocativo das emendas por mandato



Fonte: Relatórios finais da CMO e SIOP.

Para Figueiredo e Limongi (2008), as emendas dos atores institucionais (relator-geral e relatores setoriais) não poderiam ser equiparadas às emendas apresentadas pelos parlamentares individuais ou por bancadas, alocadas segundo interesses políticos e regionais desses atores. Em nosso entendimento, somente após a análise específica e empírica dos contornos de tais emendas pode-se concordar com tal afirmativa. Afinal, tratando-se de uma espécie de “agente duplo”, representando simultaneamente os interesses da coalizão e aqueles do Legislativo, por que motivo não seria possível, que, aproveitando-se da posição privilegiada, não procurasse atender, concomitantemente, os interesses gerais da coalizão e interesses próprios e partidários? Assim, mesmo apresentando preocupação com as questões macroeconômicas (PRAÇA, 2013), isso não impediria que o relator-geral, *dentro do possível*, também utilizasse suas prerrogativas favorecendo suas bases eleitorais ou círculos políticos.

Como visto, há evidências de que, recentemente, tais emendas foram destinadas a bases eleitorais de parlamentares associados com o relator-geral (BRASIL, TCU, 2021b; PIRES, 2021). Ademais, resta comprovado que as emendas de relator-geral sempre foram utilizadas com o fito de descaracterizar a autoria de determinadas proposições, dissimulando-se os reais beneficiários das programações (SANCHES, 1998; GREGGIANIN, 2011). Desta forma, trabalhamos com a hipótese de que, tratando-se da subespécie de emendas relativas à inclusão de programações novas ou de acréscimo às programações existentes no PLOA, as características de tais emendas *podem* ser aproximar daquelas ostentadas pelas emendas individuais, no sentido de permitirem o direcionamento de recursos segundo critérios políticos para bases eleitorais ou para o fortalecimento de elos políticos. Assim, já no processo alocativo seria possível examinar essa atuação do relator-geral. A utilização dessas prerrogativas, *na execução orçamentária*, também foi objeto de exame por Baião, Couto e Jucá (2018, p. 79):

líderes partidários e, principalmente, membros e líderes da CMPOF [Comissão Mista de Orçamento] usufruem de maior grau de execução de suas emendas individuais. Possivelmente, essa vantagem deriva das informações privilegiadas às quais esses deputados têm acesso ao trabalhar diretamente com o orçamento público e do poder de barganha que esses cargos conferem aos ocupantes. Se esses atores conseguem extrair essas vantagens para si, não é temerário afirmar que eles também possam obtê-las para deputados leais ao partido.

Iniciaremos tal exame com a discriminação da subespécie de emendas de relator-geral de acréscimo ou inclusão de dotações (IAD) em seus vários tipos de identificadores de resultado primário, pois temos particular interesse na *inclusão de dotações discricionárias pelo relator-geral (RP-2, RP-3 e RP-9)*.

Cabe lembrar que *não* tratamos, aqui, das outras espécies de emendas de relator-geral: correções de ordem técnica ou legal; recomposição de dotações; constituição da reserva de recursos (*seções 1.3 e 5.5*). A Tabela 6.15 decompõe a subespécie de emenda a que nos referimos para o período de 2004 a 2023:

Tabela 6.15 – Composição das emendas de relator-geral do PLOA por RP (2004-2022)

PLOA	Acréscimo/Inclusão de Dotação por RP (2004-2022)						TOTAL
	RP 0	RP 1	RP 2	RP 3	RP 9		
2004	2.094.569.419,01	9.598.839.152,18	5.960.978.392,51	-	-	-	17.654.386.963,70
2005	16.588.468.990,49	34.987.559.127,67	12.548.870.659,09	-	-	-	64.124.898.777,25
2006	3.434.091.774,17	33.261.884.510,83	1.692.238.044,24	303.041.393,00	-	-	38.691.255.722,24
2007	248.758,66	2.686.593.528,00	4.538.884.881,34	-	-	-	7.225.727.168,00
2008	24.518.519.439,14	27.334.942.524,50	2.903.821.880,70	-	-	-	54.757.283.844,34
2009	4.793.110.981,74	3.315.324.674,04	224.423.600,00	504.953.100,00	-	-	8.837.812.355,78
2010	488.215.593,43	9.966.960.926,76	16.548.502.782,14	885.906.785,28	-	-	27.889.586.087,61
2011	5.939.788.090,11	13.224.229.370,13	8.794.848.069,09	102.231.582,42	-	-	28.061.097.111,75
2012	492.892.082,03	11.354.732.334,00	8.233.359.307,22	-	-	-	20.080.983.723,25
2013	686.587.471,45	9.548.146.560,13	812.726.196,13	1.619.648.369,05	-	-	12.667.108.596,76
2014	-	7.541.010.298,26	214.055.975,00	220.905.766,20	-	-	7.975.972.039,46
2015	5.102.581.140,79	12.769.562.861,30	5.190.498.607,98	2.923.307.078,30	-	-	25.985.949.688,37
2016	4.527.724.752,70	28.393.730.985,91	4.193.630.685,09	617.298.833,32	-	-	37.732.385.257,02
2017	3.792.134.019,92	5.844.817.627,82	5.642.510.245,45	2.364.910.556,30	-	-	17.644.372.449,49
2018	2.243.354.393,21	3.190.225.923,85	8.585.752.108,99	1.171.218.934,80	-	-	15.190.551.360,85
2019	12.717,66	11.849.721.882,74	1.773.119.183,76	130.295.601,50	-	-	13.753.263.785,66
2020	36.311.662,59	12.596.954.371,73	309.817.968,84	-	37.078.583.223,39	-	50.021.667.226,55
2021	19.576.451.505,70	20.092.176.859,77	-	-	21.865.154.243,65	-	61.533.782.609,12
2022	8.971.533.986,14	159.126.216.286,27	6.461.553.041,88	-	17.581.916.550,00	-	192.141.219.864,29

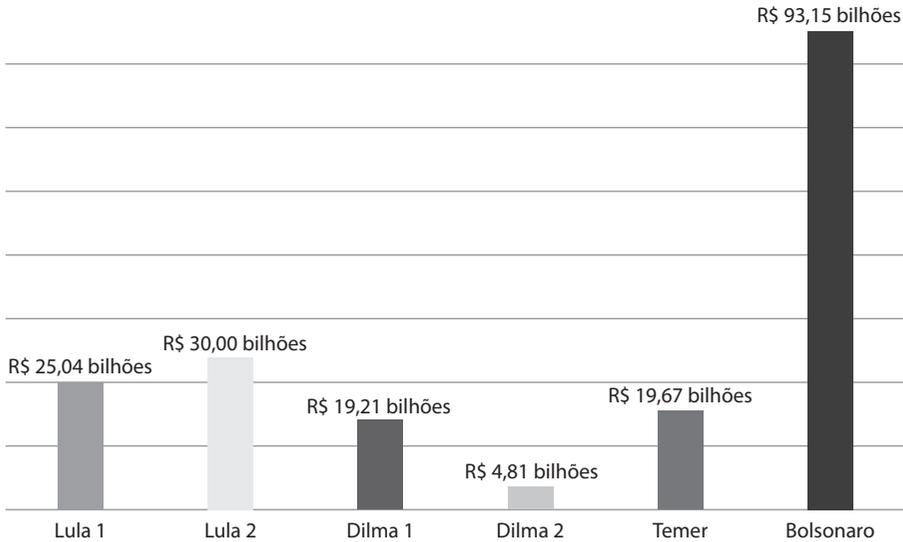
Observações metodológicas: Os valores eventualmente consignados a título de acréscimo à despesa para constituição da Reserva de Recursos foram subtraídos dos montantes de acréscimo à despesa visto que não constituem, propriamente, despesas programadas e sim, constituição/aumento do volume de recursos, a serem aplicados pelo Congresso Nacional na forma de despesas programadas por intermédio das emendas parlamentares. Houve tal subtração nos PLOAs 2010, 2011, 2017, 2018 e 2019. No exercício de 2016, houve subtração do volume da Reserva de Recursos – Reserva para Meta Fiscal em função do mesmo motivo. Nas LOAs de 2020, 2021 e 2022 procedeu-se a ajuste do valor constante do DERG para compatibilizar os valores conforme os dados do SIOF, visto que houve veto de programações RP-9 em 2021 (R\$ 10,4 milhões) e há pequenas diferenças entre o DERG e as dotações iniciais da LOA. Em R\$ 1,00. Montantes atualizados a dez/2022.

Esta tabela evidencia os movimentos e a atuação do relator-geral na elaboração da proposta de orçamento, indicando a alteração de valores da peça orçamentária em relação a despesas financeiras (RP-0), despesas obrigatórias (RP-1), despesas discricionárias (RP-2), bem como as despesas relativas ao antigo PAC (RP-3) e as robustas RP-9 do período recente. Houve uma opção metodológica de não incluir os montantes relativos ao orçamento de 2023 nesta tabela. Isto se deve ao fato de que a Emenda Constitucional nº 126, de 2022, ampliou o *teto de gastos* em R\$ 145 bilhões de reais, que foram incluídos, pelo relator-geral, em despesas classificadas com RP-1 e RP-2. Portanto, dada a magnitude de tais valores, haveria distorção dos fenômenos anteriormente discutidos caso discriminássemos, na tabela, tais montantes.

De qualquer forma, cabe registrar que haveria a inclusão de dotações no montante de R\$ 91,90 bilhões em RP-1; R\$ 79,30 bilhões em RP-2; e de R\$ 602 milhões em RP-0, conforme os dados constantes do parecer final da CMO do PLOA-2023. A única inclusão que entendemos pertinente, nesse contexto, foi aquela expressamente autorizada pela alteração constitucional por meio do art. 8º da EC 126/2022, que autorizaria o relator-geral a incluir emendas para *ações direcionadas à execução de políticas públicas até o valor de R\$ 9,850 bilhões*, que foram classificadas como RP-2. Tal valor foi incluído no montante final das emendas de relator-geral do mandato do presidente Jair Bolsonaro, encerrando-se o ciclo de 2019-2022. Cabe registrar, embora não possa ser objeto de investigação mais aprofundada nesta oportunidade, o montante astronômico de inclusões de dotações relativas a despesas obrigatórias (RP-1) do exercício de 2022 (cerca de R\$ 149,3 bilhões), a demandar investigações específicas.

De posse das informações relativas à subespécie de emenda IAD e, ainda, relativamente à inclusão de dotações discricionárias e segregando-se tais montantes por mandato presidencial, temos o seguinte panorama alocativo no período de 2003-2023:

Gráfico 6.7 – Acréscimo/inclusão de dotações discricionárias RP-2, RP-3 e RP-9 pelo relator-geral, por mandato presidencial (em R\$ bilhões)



Fonte: Demonstrativo das emendas de relator-geral (DERG), integrante do parecer final da CMO. Compilação e sistematização do autor. Montantes atualizados a dez/2022.

Como vimos, a reconfiguração normativa das emendas de relator-geral permitiu que elas se tornassem um instrumento central para composição da base de sustentação do governo, ocupando o lugar das *moedas de troca desvalorizadas* (emendas individuais e de bancada). Enquanto a média anual das emendas de relator-geral, antes da criação do RP-9, foi de R\$ 6,17 bilhões, a média anual das emendas RP-9, sob Bolsonaro, seria de R\$ 19,13 bilhões. O montante total alocado das emendas de relator-geral no governo Bolsonaro alcançaria R\$ 93,15 bilhões e somente ficaria abaixo da *soma dos montantes agrupados dos cinco governos anteriores*, de R\$ 98,7 bilhões, em decorrência das consequências advindas da decisão do STF no julgamento do “orçamento secreto”.

Na sequência, procuramos apresentar algumas evidências empíricas da atuação dos relatores-gerais no direcionamento de recursos por intermédio de suas emendas.

Quando analisamos as emendas do relator-geral Senador Romero Jucá (PMDB) ao PLOA-2005, percebemos o atendimento de solicitações da própria Presidência da República, da ordem de quase R\$ 300 milhões para o Programa Nacional da Juventude; recursos para a Anatel, vinculada ao Ministério das Comunicações, comandado à época por Eunício Oliveira (PMDB), da ordem de R\$ 242 milhões; recursos da ordem de R\$ 100 milhões para adequação de trechos rodoviários do estado de Pernambuco, comandado à época por Jarbas Vasconcelos

(PMDB); recursos da ordem de R\$ 426 milhões para adequação de trechos rodoviários e para Companhia Docas de São Paulo, Rio de Janeiro, direcionados ao Ministério dos Transportes, coordenado pelo PL.

No PLOA-2006, cuja relatoria caberia ao Deputado Carlito Merss (PT/SC), houve uma única alocação de recursos para o DNIT, relativa à adequação de trecho rodoviário na BR-101, no Estado de Santa Catarina, no valor de R\$ 118 milhões.

Na discussão do PLOA-2007, que teve como relator-geral o Senador Valdir Raupp (PMDB), percebe-se impacto da crise do apagão aéreo, ocorrida entre 2006 e 2007, tendo havido direcionamento de recursos para reforço de dotação para melhoria do controle do tráfego aéreo, sendo destinados R\$ 350 milhões para obras complementares em aeroportos e R\$ 129 milhões para a manutenção do Comando do Exército.

Na discussão do PLOA-2013, que teve como relator-geral o Senador Romero Jucá (PMDB), além de direcionar recursos para diversas obras incluídas no PAC, também direcionaria R\$ 200 milhões para o Ministério das Cidades, sob o comando do PP, e R\$ 173 milhões para a promoção da defesa agropecuária no Ministério da Agricultura, comandado pelo PMDB.

Como vimos, mais recentemente tal fenômeno seria alardeado pelo Jornal *O Estado de S. Paulo*, em maio de 2021, ao analisar a concentração de recursos distribuídos pelas emendas de relator-geral pelas óticas espacial e geográfica, bem como pela ótica das relações políticas, com destaque para redutos eleitorais de aliados do governo:

Secretamente, esses recursos extras foram concentrados num grupo de parlamentares. É um dinheiro paralelo ao previsto nas tradicionais emendas individuais a que todos os congressistas têm direito, aliados ou opositoristas.

Numa radiografia do orçamento secreto, as cidades de Tauá (CE), Santana (AP) e Petrolina (PE) aparecem em destaque como os redutos eleitorais de aliados do governo que receberam recursos de maneira desproporcional, por critérios apenas políticos. Os R\$ 110,3 milhões que o relator-geral do orçamento, Domingos Neto (PSD-CE), destinou a Tauá, em dezembro, logo após a eleição de sua mãe, Patrícia Aguiar (PSD), fizeram da cidade a maior beneficiada do Brasil por repasses da pasta do Desenvolvimento Regional no ano passado. Encravado no Sertão dos Inhamuns, o município de 57 mil moradores vive da agricultura familiar e da pecuária. É um feudo familiar. Patrícia está no quarto mandato. O avô paterno do deputado, que lhe rendeu o nome, também foi prefeito duas vezes. O pai, Domingos Filho, foi vice-governador no mandato de Cid Gomes, entre 2011 e 2014, e depois virou adversário da família Ferreira Gomes.

Na Região Norte, a cidade de Santana foi a mais beneficiada por recursos do orçamento secreto. Por indicação do senador Davi Alcolumbre (DEM-AP), o município

firmou contrato de repasse de R\$ 95,7 milhões para a pavimentação de ruas, que teriam como destino Macapá se o irmão dele, Josiel Alcolumbre (DEM), tivesse vencido a eleição para prefeito da capital amapaense. Segundo fontes, para não turbinar o mandato do adversário da família, Alcolumbre redirecionou o investimento. O senador ainda redirecionou R\$ 30 milhões para Tartarugalzinho (AP), onde o correligionário Bruno Mineiro (DEM) se elegeu. Laços de família foram motivos também que tornaram Petrolina (PE) a nona cidade com mais investimentos do Ministério do Desenvolvimento Regional em 2020. O município é administrado por Miguel Coelho (MDB), filho do senador Fernando Bezerra Coelho (MDB-PE). O líder do governo no Senado ditou a transferência de R\$ 46.569.000,00 ao município por meio da estatal Companhia do Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba (Codevasf) em dois convênios, celebrados nos mesmos valores. [...] (PIRES, 2021).

Do exposto, percebe-se que há inevitável complexificação da dinâmica alocativa intralegislativa e que a separação dos interesses gerais da coalizão governativa e dos interesses específicos e partidários dos atores políticos envolvidos na destinação de recursos se revele bastante difícil de ser realizada.

Destarte, não se afirma que os interesses gerais da coalizão governativa não possuam precedência sobre os interesses particulares dos atores. Contudo, por outro lado, também não se pode afirmar que não haja interesses particulares/partidários de atores políticos nesta atividade alocativa, como apontam alguns dos indícios aqui registrados. E, desta forma, as emendas de relator-geral de *acréscimo ou inclusão de dotações* (que não se referem às emendas relativas à correção de impropriedades técnicas) não podem ser excluídas da composição das emendas parlamentares, para se averiguar os reais contornos do processo de emendamento. Nesse sentido, entendemos que a afirmativa de que *apenas as emendas individuais apresentam os traços normalmente atribuídos à participação do Congresso no processo orçamentário, de dispersão de recursos e localismo* (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008) precisa ser relativizada, principalmente neste último quadrante histórico brasileiro.

Ademais, como também destacaram Figueiredo e Limongi (2008), a centralização do processo orçamentário preservaria os interesses gerais da coalizão em termos de precedência, relativamente aos interesses individuais dos atores:

Procuramos mostrar que **as normas adotadas internamente resultaram em uma centralização do processo orçamentário em que os interesses gerais da instituição e os específicos da coalizão governamental ganharam precedência sobre os interesses individuais. Essa hierarquia de prioridades se expressa na importância conferida aos atores institucionais (relatores) e coletivos (comissões e bancadas regionais e estaduais), em detrimento dos parlamentares individuais, no acatamento de emendas** (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008, p. 50-51, grifos nossos).

Concorda-se com o argumento de Figueiredo e Limongi (2008, p. 50-51) de que a centralização do processo orçamentário na fase congressual implica *precedência* para os interesses gerais da coalizão de governo; disso não decorre, contudo, que interesses partidários e/ou específicos do relator-geral, seja pelo atendimento a pleitos formulados por outros parlamentares, pelo Executivo ou por integrantes da sociedade civil, não façam parte do exercício de suas funções e, ainda, não condicionem os contornos de suas emendas. Destarte, não se torna possível separar, clara e definitivamente, os montantes incluídos nas programações orçamentárias no interesse geral da coalizão governativa daqueles específicos ou particulares, que podem, inclusive, fazer parte da estratégia de formação da base de apoio do governo.

Dito de outro modo: o atendimento dos interesses da coalizão e de interesses partidários específicos *podia*⁶⁰ representar o *modus operandi* ordinário da destinação de recursos por intermédio da subespécie de emenda de relator-geral destinada à inclusão ou acréscimo de dotações (IAD), sinalizando para um relevante – e disfarçado – instrumento de manutenção da coalizão governativa e do *azeitamento* da base de apoio do governo. Tal instrumento foi fortalecido com o deslocamento do poder de definição das programações a serem executadas para o âmbito do Legislativo, a partir da conjunção da *execução obrigatória das despesas*; da criação do RP-9; da vedação às alterações orçamentárias da LOA sem anuência do parlamentar autor da emenda; e da indicação de beneficiários pelos parlamentares.

Assim, os montantes relativos às emendas de relator-geral do PLOA que se prestam à inclusão ou acréscimo de dotações podem – e devem – ser comparados àqueles relativos às emendas individuais e às coletivas.

Se, efetivamente, as emendas individuais não são, sozinhas, os eixos centrais de estruturação do processo orçamentário brasileiro (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2005), encontram-se, no atual estágio do processo orçamentário, privilegiadas relativamente às emendas coletivas e, somadas, no período recente (2020 a 2022) às emendas de relator-geral RP-9, acentuariam, sobremaneira, o caráter difuso e particularista de alocação orçamentária, conferindo preocupação ainda maior pelo fato de tais fatos ocorrerem em cenário de significativa redução da discricionariedade orçamentária do Poder Executivo.

Em síntese, as evidências empíricas comprovam que os contornos do processo alocativo das emendas parlamentares foram alterados, no sentido de se conferir *predominância às emendas individuais*, que apresentam traços de *particularismo* e

⁶⁰ Dissemos “podia” em decorrência do impacto do julgamento do orçamento secreto, que vedou a possibilidade de inclusão de dotações pelo relator-geral.

individualismo, predominantemente destinadas às bases eleitorais dos parlamentares e sem qualquer aderência a políticas estruturantes do governo federal. O predomínio dos montantes das emendas individuais sobre as emendas coletivas reforça o caráter difuso de aplicação de recursos, em contraposição a uma lógica partidária ou coletiva mais ampla.

Em sentido idêntico, a reconfiguração das emendas de relator-geral e a transposição da discricionariedade de sua alocação para o âmbito do Legislativo, além de acarretar o crescimento exponencial dos montantes de tais emendas, implicou sua utilização conforme uma lógica individualista e atomizadora de distribuição dos recursos de modo a permitir a composição de uma base de sustentação *a partir do Legislativo*. Portanto, a redução dos níveis de discricionariedade progressos do Executivo e o progressivo controle da execução orçamentária pelo Legislativo também alterou o perfil e a composição das emendas de relator-geral, de modo a reforçar a lógica difusa e distributivista dos recursos, sem aderência a critérios mais amplos de planejamento.

6.5 O JULGAMENTO DO “ORÇAMENTO SECRETO”: REFLUXO DA ASCENDÊNCIA DO LEGISLATIVO?

O julgamento do orçamento secreto no STF, finalizado em 19 de dezembro de 2022, trouxe consequências importantes para o conjunto de alterações aqui analisadas, com repercussões imediatas para a relação entre Executivo e Legislativo. A referida decisão, se não representa propriamente um retrocesso no avanço das prerrogativas orçamentárias do Poder Legislativo, introduziu limites importantes ao Parlamento, em sentido contrário às modificações objeto de exame neste livro. Por isso, faz-se necessário breve exame da referida decisão e de possíveis impactos da decisão.

O cerne do julgamento do orçamento secreto no STF referiu-se ao exame quanto à possibilidade de existência válida das emendas de relator-geral nas hipóteses de acréscimo ou inclusão de dotações ao orçamento. As demais conclusões e determinações nada mais representam, nesse contexto, do que desdobramentos ou consequências lógicas desta questão central. Nesse sentido, a tese fixada pela Exma. Ministra Rosa Weber foi a de que:

As emendas do relator-geral do orçamento destinam-se exclusivamente à correção de erros e omissões nos termos do art. 166, § 3º, inciso III, alínea “a”, da Constituição Federal, vedada a sua utilização indevida para o fim de criação de novas despesas ou de ampliação de despesas previstas no orçamento (BRASIL, STF, 2022b, p. 89).

A seu turno, a decisão de mérito do STF recebeu o seguinte dispositivo:

Decisão: O Tribunal, por maioria, (i) assentou o prejuízo das ADPFs 854 e 1.014 no que impugnam o Decreto nº 11.190/2022, ante a perda superveniente do objeto, na fração de interesse; e (ii) conheceu integralmente das ADPFs 850 e 851 e, em parte, das ADPFs 854 e 1.014, rejeitando todas as preliminares suscitadas, vencido o Ministro Nunes Marques. No mérito, por maioria, julgou procedentes os pedidos deduzidos nas ADPFs 850, 851, 854 e 1.014, para (a) declarar incompatíveis com a ordem constitucional brasileira as práticas orçamentárias viabilizadoras do chamado “esquema do orçamento secreto”, consistentes no uso indevido das emendas do Relator-Geral do orçamento para efeito de inclusão de novas despesas públicas ou programações no projeto de lei orçamentária anual da União; (b) declarar a inconstitucionalidade material do art. 4º do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1/2021 e do inteiro teor da Resolução CN nº 2/2021; (c) conferir interpretação conforme às leis orçamentárias anuais de 2021 (Lei nº 14.144/2021) e de 2022 (Lei nº 14.303/2022), vedando a utilização das despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP 9 para o propósito de atender a solicitações de despesas e indicações de beneficiários realizadas por Deputados Federais, Senadores da República, Relatores da Comissão Mista de Orçamento (CMO) e quaisquer “usuários externos” não vinculados aos órgãos da Administração Pública Federal, independentemente de tal requisição ter sido formulada pelos sistemas formais ou por vias informais (cabendo, ainda, aos Ministros de Estado titulares das pastas beneficiadas com recursos consignados sob a rubrica RP 9 orientarem a execução desses montantes em conformidade com os programas e projetos existentes nas respectivas áreas, afastado o caráter vinculante das indicações formuladas pelo relator-geral do orçamento, nos moldes do art. 2º, § 1º, do Decreto nº 10.888/2021); (d) determinar, a todas as unidades orçamentárias e órgãos da Administração Pública em geral que realizaram o empenho, liquidação e pagamento de despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP 9, nos exercícios financeiros de 2020 a 2022, a publicação dos dados referentes aos serviços, obras e compras realizadas com tais verbas públicas, assim como a identificação dos respectivos solicitadores e beneficiários, de modo acessível, claro e fidedigno, no prazo de 90 (noventa) dias (BRASIL, STF, 2022a).

Em síntese, o STF reconheceu: a) a invalidade das emendas de relator-geral destinadas à inclusão de novas programações ou ao acréscimo de dotações ao orçamento; b) a inconstitucionalidade de dispositivos regimentais que autorizavam tais espécies de emendas de relator-geral e a sistemática de indicação de beneficiários pelo relator-geral; c) a plena competência para a execução das despesas consignadas sob a rubrica RP-9 dos Ministros de Estado em conformidade com os programas e projetos das respectivas pastas, afastando o caráter vinculante das indicações formuladas pelo relator-geral e vedando o atendimento a solicitações de despesas e indicações de beneficiários pelos parlamentares e quaisquer “usuários externos”. Ademais, determinou a todos órgãos públicos a publicização dos dados de execução de despesas classificadas com RP-9 (serviços, obras e compras realizadas), no prazo de 90 dias.

No que se refere à declaração de inconstitucionalidade de dispositivos regimentais, o STF invalidou o art. 4º do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1/2021, que previa:

Art. 4º As solicitações que fundamentam as indicações a serem realizadas pelo Relator-Geral, a partir da vigência deste Ato Conjunto, serão publicadas em sítio eletrônico pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização e encaminhadas ao Poder Executivo.

Efetivamente, como o voto-condutor da Ministra Relatora fulminou a possibilidade de haver indicações de despesas e de beneficiários pelo relator-geral do orçamento, implicando cerceamento ao avanço do Legislativo em prerrogativas da fase de execução orçamentária, tem-se, por decorrência lógica, a declaração de inconstitucionalidade do dispositivo acima transcrito. Portanto, não há mais que se falar em “solicitações que fundamentam as indicações realizadas pelo Relator-Geral” em face do reconhecimento da invalidade de tais indicações pelo relator-geral.

Na mesma linha, declarou-se a inconstitucionalidade da Resolução nº 2, de 2021-CN, que alterou disposições da Resolução nº 1, de 2006-CN, para ampliar a transparência da sistemática de apresentação, aprovação e execução orçamentária referente às emendas de relator-geral, invalidando-se as seguintes regras regimentais:

- i. a autorização expressa para que o relator-geral pudesse apresentar emendas com o objetivo de incluir novas programações ou efetuar o acréscimo de valores em programações constantes do projeto (inciso IV do art. 53 da Resolução nº 2, de 2021-CN);
- ii. o dispositivo que estabelecia que o limite financeiro das emendas de relator-geral corresponderia, no máximo, ao somatório dos montantes obrigatórios das emendas individuais e de bancada (parágrafo único do art. 53 da Resolução nº 2, de 2021-CN);
- iii. a autorização para que o relator-geral pudesse realizar indicações para a execução das programações decorrentes de solicitações de parlamentares, agentes públicos ou da sociedade civil (*caput* do art. 69-A da Resolução nº 2, de 2021-CN).

A decisão implicou a reacomodação das relações Executivo-Legislativo, representando uma vitória imediata do Poder Executivo, com a vedação alocativa das emendas de relator-geral e a impossibilidade de prosseguimento com o controle da execução orçamentária em face da vedação a novas indicações de beneficiários pelos parlamentares *no caso do RP-9*.

Note-se, todavia, que a decisão *não* implicou retorno ao *status quo ante* em termos de prerrogativas orçamentárias do Executivo, não tendo havido uma

recuperação de suas prerrogativas em matéria orçamentária. Ao contrário, o cenário de desmonte das prerrogativas orçamentárias do Executivo permaneceria inteiramente válido. O que se fez foi impedir a continuidade da nova ferramenta de composição da coalizão governativa (RP-9), *desenvolvida e instrumentalizada a partir do Legislativo*.

Houve reação do Poder Legislativo, que procuraria, não somente manter *algum* controle sobre parcela dos recursos da RP-9, como aumentar os valores previstos para as emendas parlamentares. Por isso, aproveitou-se a necessidade de alterações constitucionais para a aprovação da PEC da Transição (EC nº 126, de 21 de dezembro de 2022) para se *ampliar o montante de emendas individuais impositivas*, que passam ao largo de qualquer controle pelo Executivo, ampliando as *cotas parlamentares* e o cenário de rigidez orçamentária. Assim, o montante de emendas individuais impositivas, anteriormente fixado em 1,2% da receita corrente líquida, foi *elevado para 2% da RCL* (§ 9º do art. 166, com redação dada pela EC nº 126, de 21 de dezembro de 2022), alcançando a cifra de R\$ 21,245 bilhões. Além disso, seriam ampliados os montantes das emendas de comissão RP-8, contrariamente aos valores relativamente pequenos da série histórica, para cerca de R\$ 7,566 bilhões.

Ademais, estabeleceu-se autorização para que o relator-geral do PLOA apresentasse emendas para ações direcionadas à execução de políticas públicas, no valor de R\$ 9,850 bilhões, classificadas com o identificador de resultado primário 2 (RP-2) – despesas discricionárias – conforme art. 8º da EC nº 126/2022. A realocação dos recursos previstos para a RP-9, naquele momento de tramitação do PLOA-2023, somente poderia ser realizada por intermédio das emendas de relator-geral, visto não ser mais possível haver envio de mensagem modificativa ao PLOA em face do início de votação da proposta (§ 5º do art. 166 da CF/88).

O *exame contrafactual* do montante de recursos alocados pelos parlamentares após a votação do STF indica que, na inexistência da decisão de impossibilidade de alocação de emendas RP-9 pelo relator-geral, teria sido alocado um volume menor de recursos pelos parlamentares. Dito de forma inversa: a decisão do STF vedando a alocação das emendas de relator-geral RP-9 implicou, indiretamente, a ampliação dos recursos destinados às emendas parlamentares. Tal movimento do Legislativo se aproveitou do cenário de ampliação do teto de gastos, sinalizando aos demais atores políticos que o parlamento brasileiro não assistiria inerte ao que entendiam ser um cerceamento indevido de prerrogativas parlamentares legitimamente ampliadas. A Tabela 6.16 aponta os cálculos aqui mencionados:

Tabela 6.16 – Montante contrafactual de emendas em cenário de inexistência de decisão do STF

	Cenário de inexistência de decisão do STF	Após o julgamento do STF
Emendas individuais RP-6	R\$ 12.747.565.975,00	R\$ 21.245.943.293,00
Emendas de bancada (RP-7 + RP-2)	R\$ 10.968.249.280,00	R\$ 10.968.249.280,00
Emendas de comissão RP-8	R\$ 2.728.092.319,56	R\$ 7.566.941.390,00
Emendas relator-geral RP-9	R\$ 19.396.617.032,00	-
Emendas relator-geral RP-2	-	R\$ 9.850.000.000,00
Montante final	R\$ 45.840.524.606,56	R\$ 49.631.133.963,00

Observação: no caso do cálculo do montante das emendas de comissão RP-8, para o cenário de “inexistência da decisão do STF”, procedeu-se à correção monetária do montante do exercício anterior (2021), que fora maior do que os três últimos exercícios para tais espécies de emendas. Elaboração do autor.

Por fim, com a aprovação da EC nº 126, em 21 de dezembro de 2022, tornou-se possível concluir a discussão do PLOA-2023 no âmbito do Congresso Nacional, de acordo com os interesses centrais da equipe de transição do Governo. Todavia, a votação do substitutivo do PLOA-2023 também permitiria se acompanhar movimentos adicionais do Legislativo no sentido de se fazer constar modificações relevantes acerca das prerrogativas dos parlamentares, relativamente às alterações orçamentárias do orçamento.

Nesse sentido, a complementação de voto nº 2 do relator-geral Senador Marcelo Castro introduziu mudança importante no art. 4º do PL nº 32, de 2022 (PLOA-2023), ao prever que *não poderiam ser canceladas dotações de despesas discriminárias (RP-2) decorrentes dos acréscimos por parlamentares, sem anuência parlamentar*, nos seguintes termos:

Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares para o aumento de dotações dos subtítulos integrantes desta Lei e suas alterações, desde que sejam compatíveis com a meta de resultado primário estabelecida na Lei nº 14.436, de 2022 – Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023, e com os limites de despesas primárias de que tratam os art. 107, art. 110 e art. 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, observem o disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, **não cancelem dotações, inclusive aquelas classificadas com “RP 2”, incluídas ou acrescidas por emendas, ressalvado o disposto nos § 7º a § 10**, e atendam às seguintes condições: (grifos nossos).

Em outras palavras, procurou-se manter controle sobre os montantes de R\$ 9,8 bilhões que foram realocados pelo relator-geral (metade do montante anterior da RP-9) e que passaram a ser discriminados com RP-2, bem como sobre o valor de R\$ 3,276 bilhões relativo a emendas de bancada RP-2, preservando-se a destinação das verbas definidas no orçamento aprovado.

Acerca do relevante julgamento do STF, cabem algumas ponderações. A primeira é a de que a vedação à existência das emendas de relator-geral relativas à inclusão ou acréscimo de dotações aponta para uma possível utilização das subespécies de emendas relativas à correção de ordem técnica e legal para a realização de ajustes que, de forma diversa, seriam vedadas. Ora, como vimos, sempre houve emendas de relator-geral relativas ao acréscimo ou inclusão de dotações⁶¹. A partir da decisão do STF tais emendas devem se limitar à correção de ordem técnica e legal, contrariamente à realidade e às necessidades eventuais de ajuste da peça orçamentária em cenário de impossibilidade de ajuste por intermédio de mensagem modificativa⁶². Portanto, causa estranheza o fato de se restringir as emendas às correções de ordem técnica e legal. Note-se, sob tal perspectiva, que as emendas individuais, de bancada e de comissão também não são relacionadas com a “correção de erros ou omissões” ou “com os dispositivos do texto do projeto de lei” (alíneas “a” e “b” do inciso III do § 3º do art. 166 da CF/88), o que contraria a afirmativa de que somente em tais hipóteses restaria legítima a alocação por intermédio das emendas parlamentares.

A segunda repercussão refere-se à percepção generalizada de que tal vedação eliminaria os *problemas* existentes no processo alocativo brasileiro. Nada mais falso. Os enormes desafios alocativos subjacentes à dinâmica orçamentária brasileira permanecem inalterados, sob uma ilusória perspectiva de sua resolução ante o fim do “orçamento secreto”.

Podemos apontar alguns exemplos. Os problemas indicados pelo TCU nas contas de governo de 2020 e 2021 no caso das ações e serviços públicos de saúde

⁶¹ As evidências empíricas comprovam que o acréscimo/inclusão de dotações discricionárias pelo relator-geral, com exclusão das correções de ordem técnica/legal, não representa inovação legislativa. É verdade que havia primazia das retificações legais/técnicas antes de 2020, mas isso não significa que as emendas de relator seriam apenas destinadas a correções e ajustes técnicos (*as emendas de relator-geral destinadas às correções de ordem técnica e legal apresentam uma média histórica de 66,70%, enquanto que as emendas destinadas ao acréscimo ou inclusão de dotação no PLOA registram média de 33,30%, conforme média ponderada do período do PLOA-2004 a PLOA-2022, com dados extraídos e compilados dos Demonstrativos de Emendas de Relator-geral por Modalidade - DERG*).

⁶² Conforme prevê o § 5º do art. 166 da CF/88, “o Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na Comissão mista, da parte cuja alteração é proposta”. Portanto, caso a votação da proposta já tenha sido iniciada na CMO, não há possibilidade de envio de proposta modificativa e qualquer *acréscimo de dotações* na proposta somente poderia ocorrer por intermédio de emendas. Ora, com a vedação à possibilidade de emendas de relator-geral no caso de inclusão ou acréscimo de dotações, o relator-geral não poderá realizar tais acréscimos. Ou, para os realizar, teria de o fazer travestindo de “correção de ordem técnica ou legal” a inclusão de dotações ao PLOA.

(ASPS) também ocorrem com as emendas individuais, em decorrência da obrigatoriedade constitucional de destinação de cerca de metade do percentual do § 9º do art. 166 para ASPS. Desafios esses, aliás, ampliados em decorrência da majoração do percentual destinado às emendas individuais impositivas para 2% da RCL. Ademais, as distorções alocativas decorrentes da falta de critérios para sua distribuição e da concentração de recursos das emendas em determinadas localidades (sem que demais entes federativos fossem beneficiados) também permanece ínsita à lógica das emendas individuais e de bancada. Veja-se, a tal propósito, a argumentação do relatório das contas do presidente de 2021 do TCU:

No que diz respeito à distribuição dos recursos federais oriundos de emendas parlamentares individuais, repassados por meio de transferências especiais, nota-se, em Alagoas, significativa concentração, restrita a tão somente 35% do total de municípios (102). Igual concentração se verifica nos Estados do Maranhão (21%), Espírito Santo (31%), Paraíba (33%), Rio de Janeiro (41%) e Mato Grosso do Sul (42%), cuja distribuição dos recursos federais sequer alcançou a metade das respectivas cidades. Como se vê, nem todos os entes da Federação são beneficiados com recursos de emendas individuais repassadas por meio de transferência especial e não há previsão de que todos o sejam, pois esta não é a natureza das emendas individuais.

As análises realizadas nas instruções que fundamentam o Acórdão 368/2021-TCU-Plenário (rel. Min. Vital do Rêgo) e o Acórdão 2.734/2020-TCU-Plenário (rel. Min. Bruno Dantas) foram no sentido de a equidade na distribuição dos valores relativos às emendas deve ser considerada entre os Parlamentares (peça 8 do TC 017.888/2017-4).

Não há, no contexto do art. 166 da Lei Maior, previsão de equidade na distribuição dos recursos federais de emendas individuais entre os entes subnacionais. Esse, aliás, constitui um dos fatores críticos do mínimo constitucional de saúde a que a União está obrigada, uma vez que metade das emendas individuais está vinculada a ações e serviços públicos de saúde, cuja distribuição não vem sendo orientada pelos critérios objetivos de distribuição estabelecidos pelo art. 17 da Lei Complementar 141/2012.

Destarte, a questão da *falta de critérios* utilizados para distribuição de recursos entre as unidades federadas pelo governo federal é complexa e ocupa papel de destaque na jurisprudência do TCU, evidenciando que tal problemática transcende e não foi gerada pela sistemática das emendas de relator-geral. Por isso, diversos acórdãos do TCU foram direcionados, nesta temática, ao próprio Poder Executivo, indicando tanto hipóteses de ausência de regulamentação de critérios legais, de ausência de critérios no direcionamento de recursos para políticas públicas, de distribuição territorial de recursos em desacordo com diagnóstico do próprio Executivo (Acórdão nº 2.888/2015; Acórdão nº 1.335/2020; Acórdão nº 2.817/2020; Acórdão nº 2.919/2009; Acórdão nº 2.359/2018).

Cite-se, ainda, que o risco de subdimensionar ou suprimir programações orçamentárias destinadas a certas despesas discricionárias (RP-2), especialmente as relacionadas à proteção do patrimônio público⁶³, como apontado pelo TCU no relatório das contas de 2021, não deriva exclusivamente da atuação do Congresso, ou das emendas de relator-geral. Tal risco existe também em alocações insuficientemente providenciadas pelo Executivo.

Da mesma forma, a fonte do problema relativo à *anulação de despesas obrigatórias* para criação de *espaço orçamentário artificial*, recurso contrário à sistemática de obrigatoriedade das despesas obrigatórias e limitação constitucional expressa – tanto para Executivo quanto Legislativo – decorreram da ampliação regimental de poderes conferidos ao relator-geral, de forma contrária, no caso, às regras constitucionais. Tais desafios permanecem vigentes.

O argumento do *desequilíbrio eleitoral* na disputa política também não se restringe, ou tem como causa, as emendas de relator-geral. Tal crítica é feita, há tempos, para as emendas individuais (GREGGIANIN, 2011; BIJOS, TOLLINI, 2021) – antes mesmo da impositividade. Note-se que, antes da impositividade, seria possível questionar a diferenciação de tratamento tanto entre parlamentares, quanto entre congressistas e postulantes a mandato – visto que o direcionamento de recursos por parlamentares funcionaria como espécie de “barreira de entrada” aos postulantes que não se encontram no Congresso Nacional.

Com a impositividade das emendas individuais e de bancada e a exigência de critérios de execução equitativa, as emendas de relator retomaram o centro desse ponto de discussão. Mas não são únicas. Veja que as emendas de bancada, dependendo do tamanho da bancada, podem servir como *montantes adicionais de alocação individual do parlamentar* (TOLLINI, 2008), desequilibrando a disputa política entre os parlamentares com assento no parlamento. Todavia, os parlamentares no Congresso têm as verbas como fator de desequilíbrio relativamente aos demais postulantes fora do Congresso. Portanto, o desequilíbrio de armas não decorre, hoje, exclusivamente das emendas de relator. E, ainda, opera em favor dos congressistas eleitos, na forma de “barreira de entrada” àqueles que não se encontram eleitos.

A questão central do processo alocativo, qual seja, o debate a respeito da *inversão de prioridades* e da “ordenação legítima das prioridades” (PINTO, 2021) também remanesce objeto de preocupação ante a vedação às emendas de relator-geral,

⁶³ Acórdão 1.243/2019-TCU-Plenário (relator Min. André Luis Carvalho) e TC 012.649/2021-0 (relator Min. Aroldo Cedraz).

visto que a melhor utilização dos recursos públicos trata da questão de preferência entre fins que não tem um denominador comum (KEY JR, 2006) e ante a inexistência de um método objetivo para julgar e avaliar comparativamente prioridades de programas (WILDAVSKY, 2004). Não pretendemos nos alongar nesta discussão, mas apenas salientar que as diversas “mazelas do processo orçamentário” não foram – como não poderiam ter sido – resolvidas com a vedação às emendas de relator-geral AID. E isso porque a questão central é *política*.

Veja-se, por fim, a questão da *indicação de beneficiários das emendas parlamentares*, que permanece sendo o ápice da influência alocativa dos parlamentares no processo de execução do orçamento conduzido pelo Poder Executivo. Esta sistemática somente foi vedada, com a decisão, nos casos das indicações providenciadas pelas emendas de relator-geral RP-9. Ora, ou bem a execução orçamentária é atribuição constitucional do Poder Executivo e se encontra maculada ante a sistemática de indicação de beneficiários após a aprovação do orçamento – *desde a implantação do regime impositivo das emendas individuais* – ou não se encontra. E tal questão não foi resolvida.

Necessário salientar, novamente, que não se trata, em absoluto, de discordância com o fundamento da decisão do STF, ao exigir a *necessária transparência do processo alocativo*. Ou com as distorções alocativas *potencializadas* pelas emendas de relator-geral. Mas as distorções alocativas permanecem presentes no processo orçamentário e a maioria delas não seria – como não foi – eliminada pela decisão do STF.

Aliás, o cenário de redução da discricionariedade do Executivo e de desmonte da caixa de ferramentas orçamentárias traz, como procuramos demonstrar, dificuldades adicionais ao funcionamento das instituições políticas brasileiras. Em nosso entendimento, o único poder com *suficiente legitimidade democrática* para se contrapor ao Legislativo é, exatamente, o Poder Executivo, respaldado por uma eleição nacional de contornos plebiscitários e com incentivos para propor e implementar um *projeto nacional*, ao contrário dos incentivos a que se encontram submetidos os parlamentares brasileiros. Contudo, nas atuais circunstâncias, o Poder Executivo não pode ser o contraponto ao Poder Legislativo, esvaziado que se encontra em suas prerrogativas.

Sabemos que o Poder Executivo não se encontra imune a críticas e que o exercício da *necessária discricionariedade* acarreta, por consequência, os desafios inerentes ao seu exercício e ao seu controle, que precisam, diuturnamente, ser submetidos a amplo escrutínio público. Mas o conjunto de modificações normativas *amplamente apoiadas pela classe política brasileira* favorece uma lógica dispersiva e

particularista, impedindo o contraponto por meio do único Poder que, legitimamente, estaria habilitado a tanto. Não acreditamos que os problemas alocativos possam ser resolvidos por intermédio de uma atuação mais ostensiva dos órgãos de controle, em especial o TCU, substituindo as decisões alocativas do Executivo por uma *alocação tecnoburocrática sem legitimidade popular*. Enfim, varremos o conjunto de problemas que a existência das emendas RP-9 em cenário de teto de gastos explicitava, de forma nua e crua, aos nossos olhos, para “debaixo do tapete”, como se, com isso, o processo orçamentário pudesse ser integralmente restabelecido.

Outra questão bastante delicada diz respeito ao entendimento jurídico acerca da legitimidade da *política*. Por vezes, *acordos políticos necessários ao funcionamento das instituições democráticas* são tratados como algo deletério e problemático. Como procuramos destacar, existe uma lógica partidária estruturada em torno da composição do governo. Tais acordos, políticos, garantem a governabilidade e o funcionamento das instituições. As emendas parlamentares, da mesma forma como a participação no governo por meio de pastas ministeriais, são elementos integrantes da gestão da coalizão governativa. Sempre foram, mas a análise jurídica tende a apontar um “desvio de finalidade” no uso de tais instrumentos. É o que se pode concluir, por exemplo, do seguinte excerto da decisão da Exma. Ministra Rosa Weber, embora centrado no exame das emendas RP-9:

O condicionamento da liberação de recursos contemplados nas aludidas emendas à adesão de parlamentares aos interesses do Governo em votações, ainda que potencial, evidencia verdadeiro desvio de finalidade na distribuição dos recursos do orçamento, a revelar uma estrutura legislativa incompatível com o desenho constitucional da separação entre os Poderes (art. 2º, da CF). A lógica da independência entre os poderes é subvertida, deixando o Poder Executivo, sua capacidade de agenda e planejamento, à mercê, de maneira desproporcional, às vontades individuais de reduzido grupo de membros do Poder Legislativo (BRASIL, STF, 2023, p. 84).

Encerramos esta análise bastante breve acerca dos impactos da decisão do STF no caso do “orçamento secreto” salientando que as *razões de decidir* podem indicar a *introdução de exigências constitucionais não expressamente previstas* como condicionantes para o processo alocativo parlamentar. Como vimos, o entendimento anterior do Ministro Celso de Mello enfatizava a extração constitucional do poder de emendar e o reconhecimento apenas das vedações decorrentes de cláusula restritiva expressamente consignada no texto da Carta Política:

O poder de emendar, que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis, é prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, quanto ao seu exercício, apenas às restrições impostas, em *numerus clausus*, pela Constituição Federal (BRASIL, STF, ADI 865/MA, Rel. Min. Celso de Mello, 1993, p. 14).

Entendemos que a sinalização, meritória do ponto de vista da discussão essencial acerca da *ordenação legítima das prioridades*, deve ser feita com o devido cuidado, visto que “os valores e finalidades diversas que orientam e sustentam a escolha de determinado gasto público em contraposição a qualquer outro não possuem um denominador comum” (KEY JR, 2006; WILDAVSKY, 2004) e em atenção à legitimidade constitucional do princípio democrático que embasa a atuação dos parlamentares.

Em nosso entendimento, a decisão do STF não representa o fim do regime de dominância orçamentária do Legislativo, visto que os eixos centrais sobre os quais esse regime se estrutura permanecem vigentes: impositividade das emendas parlamentares, controle da execução orçamentária e do remanejamento por intermédio dos classificadores de resultado primário (RPs) e da indicação de beneficiários. Ademais, o cenário de *cotas parlamentares* prossegue e se amplia em regime de discricionariedade do Executivo reduzida e de desmonte da caixa de ferramentas orçamentárias, permitindo que a *lógica dispersiva e individualista de recursos*, inerente aos incentivos aos quais se encontram submetidos os legisladores, prevaleça sobre a lógica pregressa, de concentração e centralização, do período de dominância do Executivo.

Desse modo, a decisão *não* implicou retorno ao *status quo ante* em termos de prerrogativas orçamentárias do Executivo, não tendo havido uma *recuperação* de suas prerrogativas em matéria orçamentária. Ao contrário, o cenário de desmonte das prerrogativas orçamentárias do Executivo permanece inteiramente válido. O que se fez foi impedir a continuidade da nova ferramenta de composição da coalizão governativa (RP-9), *desenvolvida e instrumentalizada a partir do Legislativo*. Destarte, o cenário da governabilidade encontra-se bastante adverso e há dificuldades adicionais para o funcionamento das instituições políticas brasileiras, no contexto do presidencialismo de coalizão. Tais dificuldades serão o eixo condutor dos próximos capítulos da história brasileira.

